

## University of Groningen

### Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering

Vols, M.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vols, M. (2010). *Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering*. s.n.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



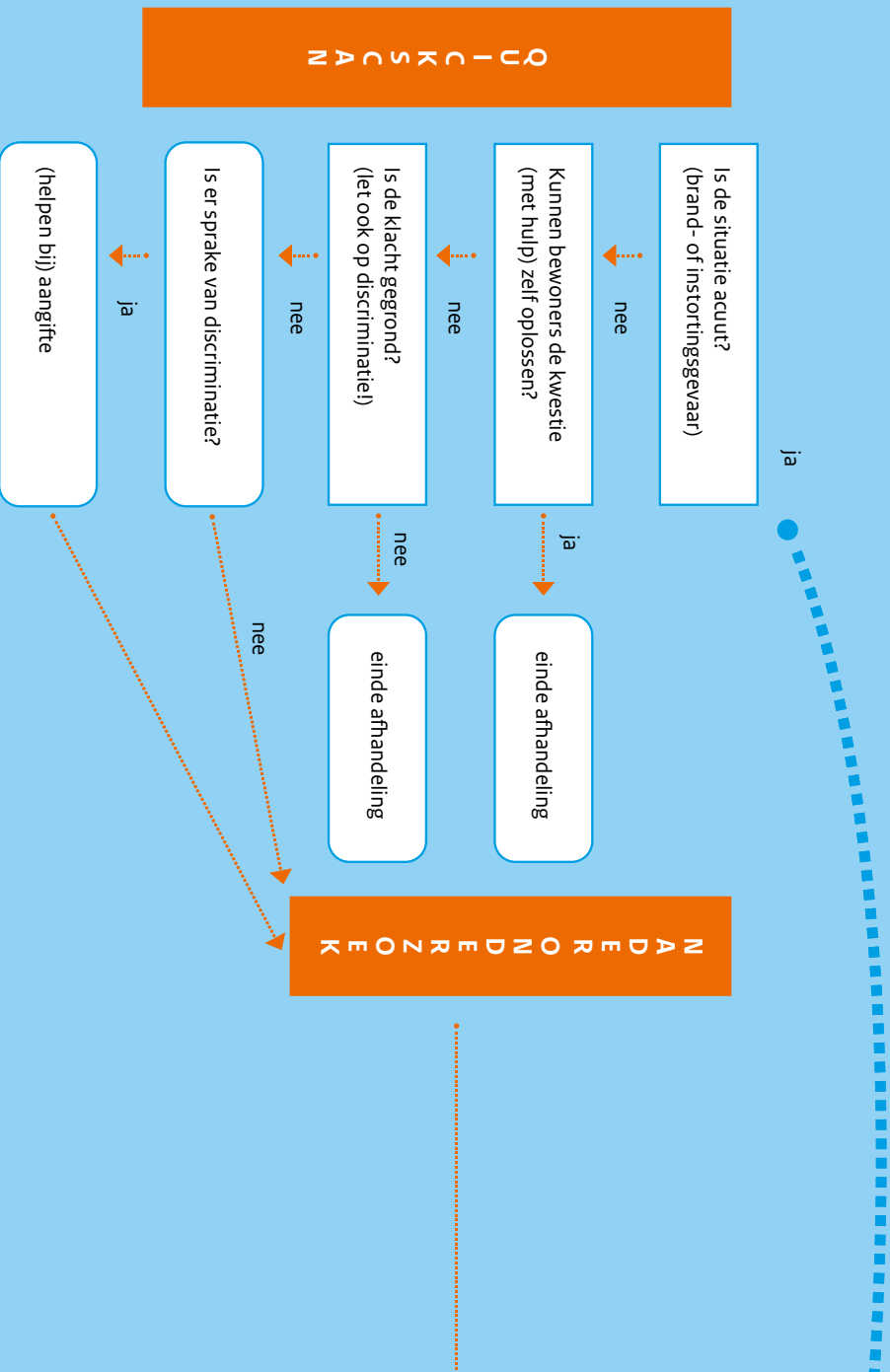
VROM-Inspectie  
Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

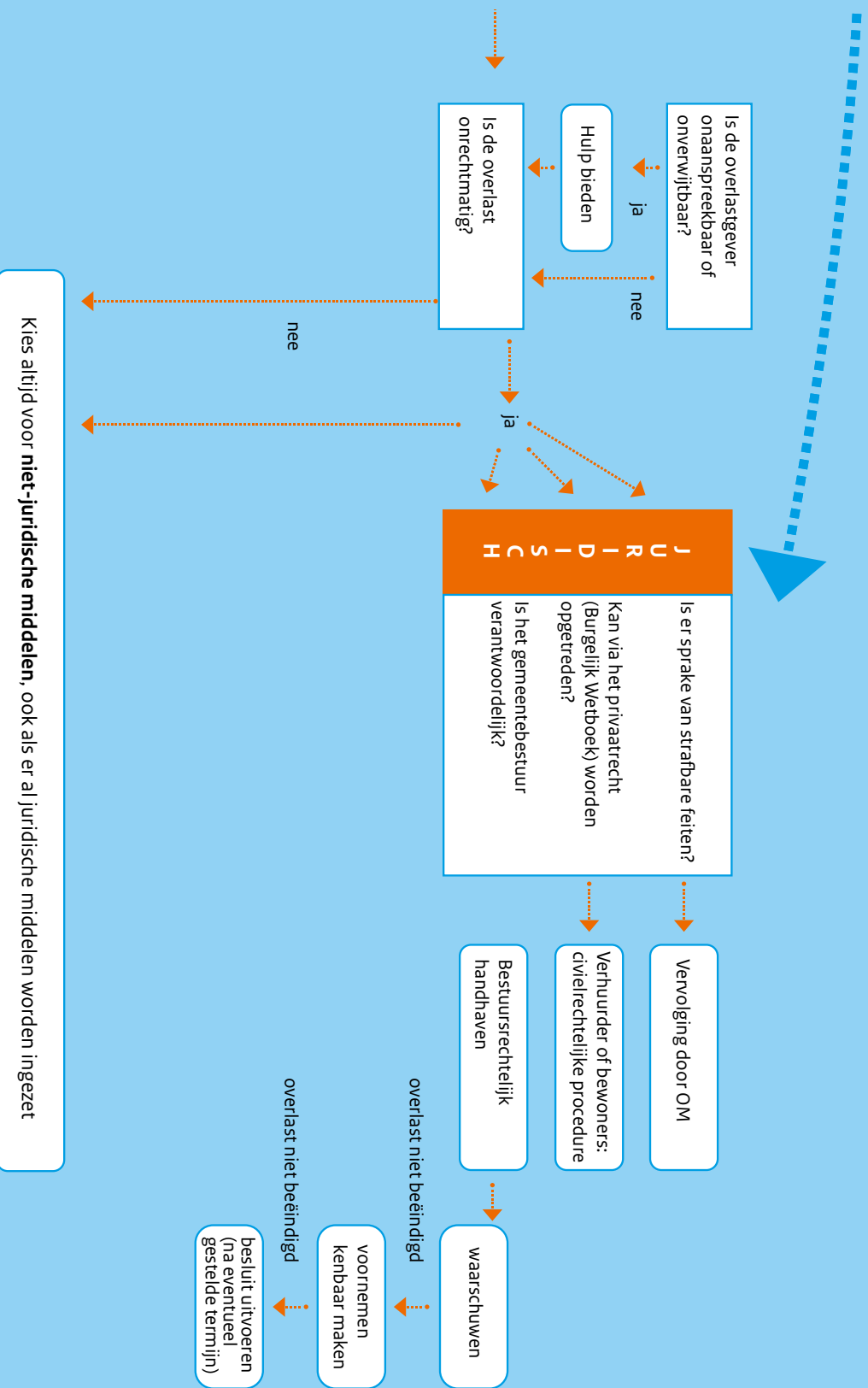
# Handreiking

## Aanpak woonoverlast en verloedering

Aanpakken en voorkomen van fysieke  
en sociale woonoverlast









# Inhoudsopgave

Inleiding	06	
Gebruiksaanwijzing	08	
<b>1 Rollen en verantwoordelijkheden</b>	<b>10</b>	<b>7 Bestuursrechtelijk handhaven: wetten en mogelijkheden</b> <b>34</b>
<b>2 Klachten registreren en afhandelen</b>	<b>12</b>	Huisvestingswet
centraal meldpunt		Woningwet
registratiesysteem		Algemene Plaatselijke verordening
dossiervorming		Milieuwetgeving
afhandeling		Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplan
<b>3 Meldingen onderzoeken</b>	<b>16</b>	panden sluiten
quicksan		Victoria
nader onderzoek uitvoeren		Damocles
<b>4 Praten en afspraken maken: niet-juridische middelen</b>	<b>22</b>	Woningwet 97 (Rotterdamwet)
bewoners lossen zelf hun geschillen op		Victor
buurt- of bewonersvereniging		<b>8 Bestuursrechtelijk handhaven: stappenplan</b> <b>45</b>
buurtbemiddelaar of mediator		<b>9 Strafrecht</b> <b>47</b>
huismeester		<b>10 Privaatrecht</b> <b>48</b>
buurtregisseur of wijktoezichthouder		<b>11 Overlast voorkomen en structureel aanpakken: beleid maken</b> <b>50</b>
zorginstellingen		<b>12 Communicatie</b> <b>56</b>
<b>5 Praten en handhaven – gemengde middelen</b>	<b>25</b>	Colofon <b>57</b>
wijkagent		
overlastregisseur		
waarschuwingsbrief		
<b>6 Handhaven: welke juridische middelen?</b>	<b>27</b>	
bestuursrecht		
strafrecht		
privaatrecht		
Keuzetabel: overlastvormen en juridische middelen		

# Inleiding

Niet iedereen heeft het even goed getroffen met de burens en de buurt. Sociale woonoverlast kan het woongenot van mensen ernstig beperken. Hoe hoog dat op kan lopen is bijvoorbeeld te zien in populaire tv-programma's als de rijdende rechter en aan het begrip 'Tokkiefamilie'. Niet alleen het overlastgevend gedrag van burens en buurtgenoten vermindert het woongenot; ook verloederde en vervallen panden vergroten gevoelens van onveiligheid en veroorzaken fysieke overlast. Overlast is zeker niet voorbehouden aan de grote steden: in het hele land ervaren bewoners regelmatig overlast van hun burens. Dit blijkt onder andere uit het 'Zwartboek burenoverlast' van Tweede-Kamerlid Atkje Kuiken.

Idealiter lossen bewoners die last hebben van elkaar hun geschillen onderling op. Maar in bepaalde gevallen kunnen, durven of willen ze dat niet. De gemeente kan woonoverlast dikwijls voorkomen door preventief beleid te voeren en wanneer nodig op te treden, bijvoorbeeld door met overlastgevers en omwonenden in gesprek te gaan. Wanneer de overlast ernstige vormen aanneemt, zich steeds herhaalt of voor urgente, gevaarlijke situaties zorgt, heeft de gemeente de taak in te grijpen. Woonoverlast kan de leefbaarheid van de woonomgeving bedreigen. Ook hier ligt een taak voor het gemeentebestuur, dat vanwege zijn (mede) verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid van buurten en wijken de aangewezen regisseur is van de aanpak van woonoverlast. De *Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering* ondersteunt gemeenten bij hun taak en geeft inzicht in de middelen die hen ter beschikking staan.

De middelen om overlast te bestrijden en te voorkomen, variëren van preventieve en de-escal-

rende instrumenten zoals bemiddeling tot en met juridische middelen die het staken van overlast afdwingen. In het uiterste geval heeft het gemeentebestuur zware middelen voor het sluiten en onteigenen van panden tot zijn beschikking, zoals de wetten Victor, Victoria, Damocles en de Rotterdamwet.

De *Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering* geeft een overzicht van de verschillende middelen om woonoverlast te bestrijden of voorkomen. Deze handreiking gaat daarnaast dieper in op de bestuursrechtelijke instrumenten om ernstige fysieke en sociale overlast aan te pakken. Later verschijnt een update van deze handreiking. Hierin worden onder meer in aanvulling op deze handreiking andere bestuursrechtelijke middelen uitgelicht.

De omschreven middelen in deze handreiking zijn getoetst aan de praktijk van gemeenteambtenaren die belast zijn met het tegengaan van woonoverlast. De *Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering* bestaat uit:

- inventarisatie van veelvoorkomende woonoverlastproblemen;
- handvatten voor het voorkomen en aanpakken van woonoverlast;
- een overzicht van de wettelijke mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken;
- handvatten voor samenwerking met andere partijen;
- stappenplannen voor de uitvoering van de bestuursrechtelijke aanpak;
- voorbeeldmateriaal, zoals voorbeeldbrieven en de wetsteksten van de meest gebruikte wetten in dit verband;
- casussen en praktijkvoorbeelden.

De publicaties *Overlast en verloedering; evaluatie van de wetten Victoria en Victor en Woonoverlast; analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering (kortweg: Onderzoek woonoverlast)* van de VROM-Inspectie vormen de achtergrond en verantwoording van deze handreiking. Het *Onderzoek woonoverlast* bevat een bijlage met een diepgaande analyse van het juridisch instrumentarium om woonoverlast aan te pakken.

Woonoverlast - hinder in en rond de woning - varieert van verloederde tuinen en achterstallig onderhoud tot extreme overlast zoals veroorzaakt door vervallen (drugs)panden, wietplantages of escalerende burenruzies. Deze handreiking behandelt sociale en fysieke woonoverlast in de directe woonomgeving. Overlast in de (iets) ruimere omgeving, zoals bijvoorbeeld overlast van hangjongeren op het plein, wordt niet behandeld.

Het succes van de aanpak van woonoverlast is in grote mate afhankelijk van de betrokkenheid van het gemeentebestuur. Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) heeft de zorg voor de aanpak van zowel beginnende als ernstige of acute woonoverlast. Parallel aan deze handreiking geeft de VROM-Inspectie daarom een brochure uit voor gemeentebesturen, met een samenvatting van de middelen die hen ter beschikking staan: van de mildere instrumenten tot en met sluiting of onteigening (die het uiterste van het spectrum vormen). Met inzet van de juiste middelen op het juiste moment, samenwerking met andere partijen en toewijding van het bestuur is woonoverlast en verloedering efficiënt aan te pakken. Deze handreiking laat zien hoe.

Naar aanleiding van het onderzoek *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor* zegde de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) mede namens de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede kamer in 2009 toe een handreiking Woonoverlast te ontwikkelen.

Deze handreiking verschijnt in het kader van het Actieplan 'Overlast en Verloedering', een onderdeel van het project 'Veiligheid begint bij voorkomen' van de Ministeries van Justitie en BZK.

Het Actieplan 'Overlast en Verloedering' richt zich op het oplossen van knelpunten, die gemeenten en hun veiligheidspartners in de aanpak van diverse vormen van overlast ervaren. De VROM-Inspectie voert de ontwikkeling van de *Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering* in opdracht van de minister voor WWI uit.

De VROM-Inspectie houdt toezicht op de naleving van een groot aantal wetten en regels en helpt anderen de naleving van VROM-regelgeving te verbeteren. Het doel van de handreiking is gemeenten te helpen bij de inzet van - met name bestuursrechtelijke - middelen bij de aanpak van fysieke en sociale woonoverlast.

De VROM-Inspectie heeft het juridische onderzoek uitbesteed aan mr. M. Vols, met begeleiding van prof. mr. J.G. Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast was er belangrijke inbreng van expertgemeenten en vonden gesprekken plaats met deskundigen uit de psychiatrie, van de politie en het OM en met beleidsmedewerkers en juristen van de ministeries WWI, Justitie en BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).



# Gebruiksaanwijzing

Deze handreiking bestaat uit twee delen. Het ene deel - de handreiking - bevat tips en adviezen voor het aanpakken van woonoverlast en verloedering. In het andere deel - het bijlagenboekje - vindt u de bijlagen: onder andere praktijkvoorbeelden, wetsteksten en modelbrieven.

U vindt de verwijzingen naar de bijlagen in de tekst op de volgende manier:

► **37 Modelbrief 5.1, stuur de bewoner een waarschuwingsbrief**

Het nummer direct na de verwijzingspijl is het paginanummer van het bijlagenboekje.

U kunt deze handreiking van kaft tot kaft lezen, maar u kunt hem vooral ook als praktisch 'werkboek' gebruiken.

U kunt op verschillende manieren vinden wat u zoekt:

- via de inhoudsopgave;
- via het stroomschema voor in de handreiking. Dat stroomschema verbeeldt de stappen die u zet bij het aanpakken en voorkomen van woonoverlast. De paginanummers verwijzen naar de bijbehorende stukken in de handreiking;
- via de Keuzetabel overlastvormen en juridische middelen op pagina 27. Hierin kunt u een concreet overlastgeval opzoeken. De tabel geeft weer welke juridische mogelijkheden u in dat geval heeft en waar u jurisprudentie of achtergrondinformatie kunt vinden.



DIETER  
Michel  
STIJN  
R&B

Femke 31-1  
HARMEN  
Bastiaan Roos  
T. GOMBERT  
NINA  
Klame

1<sup>e</sup> verdieping  
SANNE  
WOUTER H.  
Julie  
RUBEN  
BERGEMBOOT  
BART  
P.T.T.

# 1. Rollen en verantwoordelijkheden

Er zijn veel verschillende situaties van woonoverlast. Als burens er niet meer uitkomen, of als er sprake is van ernstige overlast, zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor het aanpakken van de overlastsituaties. Denk bijvoorbeeld aan woningbouwcorporaties en andere verhuurders, bewoners, al dan niet in verenigingverband, zoals een Vereniging van Eigenaren (VvE), gemeentelijke diensten, huiseigenaren en politie, maar ook aan GG&GD, buurtbemiddeling, welzijnswerk, enzovoort.

Bij het aanpakken en oplossen van maatschappelijke problemen hebben instellingen, organisaties, overheidspartners en andere netwerken hun eigen belangen en verantwoordelijkheden. Voor een effectieve samenwerking is het belangrijk dat één partij de regie voert. De gemeente moet daarbij verbindend werken, in dialoog met burgers en organisaties.

## » 29-33

**Rol gemeente bij aanpak woonoverlast: regie voeren**

**Rol gemeente bij aanpak woonoverlast: leefbaarheid bewaken**

**Rol college van B&W bij aanpak woonoverlast: handhaven openbare orde en veiligheid**

**Rol verhuurder bij aanpak woonoverlast: waarborgen rustig woongenot**

**Rol bewoners bij aanpak woonoverlast: signaleren en verantwoordelijkheid nemen**

**Rol politie bij aanpak woonoverlast: reageren op acute meldingen**

**Rol Openbaar Ministerie bij aanpak woonoverlast: vervolgen strafbare feiten**

**Rol zorg- en hulpverlening bij aanpak woonoverlast: hulp bieden bij psychische- of verslavingsproblemen**



In onderstaand schema staat welke instanties of personen bij eventuele juridische procedures rond overlastsituaties betrokken zijn. Let wel, de genoemde partijen zijn niet in alle gevallen (in rechte) verplicht om actie te ondernemen.

Wie is de klager?	Wie is de beklaagde?	Wie zijn (eventueel) betrokken?
<b>Klager huurt van corporatie</b>	Beklaagde huurt van zelfde corporatie	Corporatie klager/beklaagde, gemeente, politie/OM
	Beklaagde huurt van andere corporatie	Corporatie van beklaagde, gemeente, politie/OM
	Beklaagde huurt van particulier	Particuliere eigenaar, gemeente, politie/OM
	Beklaagde is eigenaar-bewoner	Gemeente, politie/OM en VvE
<b>Klager huurt van particulier</b>	Beklaagde huurt van zelfde particulier	Particuliere eigenaar, gemeente, politie/OM
	Beklaagde huurt van corporatie	Corporatie van beklaagde, gemeente, politie/OM
	Beklaagde huurt van particulier	Particuliere eigenaar, gemeente, politie/OM
	Beklaagde is eigenaar-bewoner	Gemeente, politie/OM en wellicht VvE
<b>Klager is eigenaar van zijn woning</b>	Beklaagde huurt van corporatie	Corporatie van beklaagde, gemeente, politie/OM, VvE
	Beklaagde huurt van particulier	Particuliere eigenaar, gemeente, politie/OM, VvE
	Beklaagde is eigenaar-bewoner	Gemeente, politie/OM en VvE

## 2. Klachten registreren en afhandelen

### In een notendop

- Maak een **centraal meldpunt** en spreek duidelijk af wat er gebeurt met klachten die elders binnenkomen;
- Hanteer één systeem van **registreren**;
- Zorg voor complete en eenduidige **dossievorming**;
- Spreek af wie verantwoordelijk is voor de **afhandeling**.

Voor een effectieve aanpak van woonoverlast is een goede afstemming tussen alle partijen die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van woonoverlast onontbeerlijk. Dat begint bij een eenduidig systeem voor het registreren en afhandelen van klachten, met de volgende voordelen:

- Het is duidelijk welke partij hoofdverantwoordelijk is voor de afhandeling van een klacht;
- Rond iedere klacht wordt een volledig dossier opgebouwd (dat nodig kan zijn bij straf- of bestuursrechtelijke maatregelen);
- Bewoners met een klacht weten waar zij terecht kunnen en worden niet van het kastje naar de muur gestuurd;
- Gemeente en andere partijen krijgen zicht op de aard en omvang van de woonoverlast in het dorp, de stad, wijk of straat en kunnen hun beleid daarop aanpassen.

De gemeente Groningen heeft sinds 1997 vijf meldpunten zorg en overlast, in elk stadsdeel één. De meldpunten zijn gehuisvest in de bureaus van de basiseenheden van de politie om de lijnen met buurt- en jeugdpolitie kort te houden. Bewoners kunnen meldingen doen via één centraal telefoonnummer en via e-mail.

- » 10 **Praktijkvoorbeeld: meldpunten zorg en overlast in Groningen**

### *Maak een **centraal meldpunt** en spreek duidelijk af wat er gebeurt met klachten die elders binnenkomen*

Een centraal meldpunt woonoverlast verzamelt alle klachten op één plaats, zodat die niet langer verspreid bij verschillende instanties binnenkomen. Een gemeente kan de regie nemen voor een centraal meldpunt waar iedereen terecht kan. Een combinatie van meldpunten is ook denkbaar: huurders dienen hun klachten in bij de eigen verhuurder, overige melderders doen dat bij de gemeente. Een andere optie is dat een welzijnsorganisatie de regie in handen neemt voor bijvoorbeeld de opzet van een overlastnetwerk. In ieder geval moeten de betrokken instanties goed afstemmen wie het registratiesysteem opzet en wat ieders rol daarin is. Ook moet altijd duidelijk zijn waar degene waarover geklaagd wordt (de beklaagde) terecht kan.

Het Meld- en Steunpunt Woonoverlast Den Haag heeft een 'doorzet'functie: het is één centraal meldpunt waar bewoners overlast kunnen melden. Het meldpunt coördineert de afhandeling van de meldingen door partners uit het netwerk, ziet toe op de voortgang van de behandeling en treedt op als adviseur en als aanjager in het proces.

- » 14 **Praktijkvoorbeeld: Meld- en Steunpunt Woonoverlast Den Haag**

Is een centraal meldpunt niet de meest efficiënte optie, bijvoorbeeld in een kleine gemeente? Overweeg dan regionale samenwerking met andere gemeenten. Maak afspraken over hoe instanties of diensten informatie over meldingen delen en aan elkaar overdragen voor verdere afhandeling.

### Opzetten centraal meldpunt woonoverlast

De belangrijkste voorwaarde voor het opzetten van een meldpunt dat als spin in het web functioneert, is voldoende capaciteit aan medewerkers. Hoe bekender het meldpunt is, hoe lager voor bewoners de drempel is om overlast te melden. Zorg dus vóór het oprichten van het meldpunt voor voldoende capaciteit om de mogelijke toename aan klachten te behandelen.

- Richt een loket in waar de burger terecht kan met klachten. Dat kan een fysiek loket zijn, maar ook bijvoorbeeld een telefoonlijn en een formulier op een website; » **8 Praktijkvoorbeeld: klachten-formulier gemeente Den Haag**
- Maak breed bekend dat er een centraal meldpunt woonoverlast bestaat en dat klachten daar welkom zijn. Maak daarbij heel duidelijk met welke klachten mensen terecht kunnen bij het meldpunt woonoverlast. Kunnen ze daar bijvoorbeeld ook losliggende stoeptegels melden of niet? Zorg ook dat alle betrokken instanties verwijzen naar het meldpunt;
- Zorg voor goede (telefonische) bereikbaarheid, een snelle reactie op meldingen en een vlotte inzet van een vervolgactie zoals een informeel gesprek met klager en beklagde door bijvoorbeeld de wijkagent of een medewerker van een woningcorporatie of gemeente;
- Houd de lijnen tussen de medewerkers van het meldpunt en de uitvoerenden van partnerorganisaties kort;
- Maak van iedere melding een dossier aan, bewaak de voortgang en beheer het dossier tot en met de afhandeling.

Niet alle meldingen zullen direct bij het meldpunt terecht komen. Bij geluidsoverlast in de nacht bellen mensen als eerste de politie. Veel huurders van corporatiewoningen zullen als eerste hun woningcorporatie aanspreken. Soms is ook expliciet vastgelegd dat woningcorporaties het eerste aanspreekpunt zijn. Zorg voor duidelijke afspraken tussen alle partijen onderling over wat er gebeurt

met klachten die op een andere plaats binnenkomen dan bij het meldpunt, bijvoorbeeld bij instanties waar de klacht niet 'thuishoort'. Verwijs je dan als instantie de bewoner alleen door naar het meldpunt, of maak je zelf ook een melding?

### Hanteer één systeem van registreren

Een centraal meldpunt is met name ook een centraal *registratiepunt*, waar informatie wordt gebundeld en de aanpak wordt gecoördineerd. Door alle meldingen en situaties op één plaats te verzamelen, wordt het mogelijk verschillende gevallen met elkaar te vergelijken en kennis te bundelen. Daardoor hoeft niet iedere instantie steeds opnieuw het wiel uit te vinden. Centrale registratie is ook een randvoorwaarde voor de coördinatie van de (gezamenlijke) afhandeling. Registreer alle meldingen op dezelfde manier, liefst binnen één (digitaal) systeem waar alle betrokken partijen toegang tot hebben. Relevante gegevens om op te slaan per melding zijn bijvoorbeeld:

- de gegevens van de melder;
- de gegevens van het pand waar de overlast vandaan komt;
- de aard van de overlast;
- verslag gesprek met overlastgever (of reden waarom dat niet is gebeurd).

De registratie van de melding vormt het begin van een dossier, waar later bijvoorbeeld correspondentie en het verslag van de quickscan of het nader onderzoek aan toe kunnen worden gevoegd.

### Wees bij meerdere incidenten alert op structurele overlast

Het is aan de gemeente om ook meldingen waarbij wordt bemiddeld tussen verschillende partijen (dus waar niet wordt gehandhaafd) te registreren, zodat zij bij meerdere incidenten eventueel het structurele karakter van de overlast kan herkennen. Denk aan het weggesten van een gezin of persoon door buurtgenoten.



### Stel een privacyreglement op

Wanneer verschillende partijen samen gegevens beheren en uitwisselen, is een privacyreglement noodzakelijk (zeker bij bijvoorbeeld het opstellen van een lijst van overlastpanden). Daarin komen aan de orde:

- definities gebruikte begrippen en omschrijving genoemde partijen (begripsbepalingen);
- doel van de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens;
- geheimhoudingsplicht;
- de gegevens die worden verzameld;
- verstrekking aan derden;
- beveiliging;
- bewaartermijn;
- verantwoordelijkheidsverdeling;
- gebruikers;
- informatieplicht;
- rechten betrokkenen;
- recht op inzage.

Een lijst met overlastgevende panden (of een lijst met eigenaren), is al snel tot persoonsgegevens te herleiden. Meld een dergelijke actie, zoals het gebruiken van een algemene lijst met overlastpanden of de verwerking van persoonsgegevens, aan bij het College bescherming persoonsgegevens.

[Aan de meldpunten Zorg en Overlast in Amsterdam werken onder regie van het stadsdeel veel verschillende partijen aan de afhandeling van meldingen, zoals politie, GGD en diverse zorgorganisaties \(thuiszorg, verslavingszorg\), welzijnswerk en woningcorporaties. De samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd in een protocol. Daarin zijn onder andere afspraken gemaakt over geheimhouding en dossiervorming.](#)

### » 5 Praktijkvoorbeeld: privacyafspraken, Amsterdam

#### *Zorg voor complete en eenduidige dossiervorming*

Een belangrijke voorwaarde voor een adequate aanpak van woonoverlast is een goede registratie van de klachten en een gedegen dossieropbouw. Leg vanaf de eerste melding de klacht(en) uitgebreid vast. Houd er rekening mee dat de documentatie in

een later stadium mogelijk in een gerechtelijke procedure gebruikt moet worden. Maak daarom het dossier zo breed inzetbaar en multifunctioneel als mogelijk.

Maak altijd een dossier, ook als het een kleine, makkelijk op te lossen kwestie lijkt. Uit ervaringen van gemeenten blijkt dat van te voren niet is in te schatten welke melding uiteindelijk tot een procedure of rechtsgang gaat leiden. Komt het wel tot bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke procedure, maar is het dossier niet op orde, dan moeten alle stappen opnieuw worden gezet.

Besteed aandacht aan de administratieve kant en neem eventuele rapportages van politie of toezichthouders op over overtredingen of verstoring van de openbare orde.

Maak daarnaast in het dossier ook de procedure inzichtelijk en laat zien dat deze zorgvuldig is verlopen, met name naar de beklaagde toe. Zorg bijvoorbeeld dat er een aanwijzingsbesluit GBA-controle is, en dat bevindingen onder ambtseed zijn opgesteld door daartoe aangestelde ambtenaren. Het opbouwen van een dossier gaat in eerste instantie om waarheidsvinding, niet om zoeken naar bewijslast.

Hoe robuust het dossier is, hangt onder meer af van de aard van de overlast en de zwaarte van de mogelijke maatregel. In geval van een kapot tuinhekje is een minder zwaar dossier nodig dan bij het vermoeden van drugshandel. Wat de aard van de overlast ook is, het onderzoek moet in ieder geval zorgvuldig zijn verricht, zodat eventuele bestuursrechtelijke besluiten goed gemotiveerd kunnen worden.

Nota bene: het opbouwen van een gedegen dossier is ook van belang om privaatrechtelijke stappen te kunnen zetten op basis van het burendrecht of huurrecht.

### Anonieme verklaringen in dossiers voor bestuursrechtelijke handhaving

Bij het opstellen van het dossier is het van belang ook anonieme klachten te documenteren. In de praktijk blijken veel gemeentes deze klachten niet op te nemen in hun dossier omdat men denkt dat de bestuursrechter deze niet accepteert. Verificatie van klachten is immers gebruikelijk. Registreren van anonieme klachten is ten eerste nuttig om een beeld te krijgen van overlast in de gemeente. Daarnaast bestaan er mogelijkheden om, als het dossier uiteindelijk toch tot een gang naar de rechter leidt, de verklaring te gebruiken mét bewaking van de anonimiteit. Een andere optie is om bij rechtsgang de anonieme verklaringen niet mee te nemen.

In geval van intimidatie komt het voor dat mensen geen aangifte durven doen. De politie kan dan anonieme verklaringen opnemen en zelf verklaren begrip te hebben voor de angst van de klagers om aangifte te doen, gezien de eigen observaties en ervaringen met de overlastveroorzaker. Een dergelijk dossier wordt door de rechter geaccepteerd.

Uit het dossier moet duidelijk worden:

- om wat voor overlast het gaat;
- wanneer deze heeft plaatsgevonden en waar;
- wie de veroorzaker is en wie de klager ;
- welke juridische en niet-juridische stappen door verschillende partijen genomen zijn;
- welke correspondentie er heeft plaatsgevonden tijdens het proces.

Let op: processen-verbaal horen niet in een woonoverlastdossier thuis: dergelijke gegevens kunnen niet zomaar aan derden worden verstrekt, conform artikel 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

#### » 25 Tips en suggesties: vaste onderdelen woonoverlastdossier

### Spreek af wie verantwoordelijk is voor de afhandeling

Zorg met alle samenwerkende partners dat burgers met hun klacht niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Huurders uit de particuliere sector, huurders van corporatiewoningen en eigenaar-bewoners moeten allemaal terecht kunnen bij het meldpunt. Na de melding neemt één partij de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de klacht (ook als andere partijen uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld bestuursrechtelijke maatregelen).

Bij complexe meldingen zijn er meerdere partijen betrokken bij de afhandeling. Zet het systeem zo op dat per klacht snel duidelijk is wie bij de afhandeling betrokken is en welke partij hoofdverantwoordelijk wordt.

In sommige gebieden is ook een Veiligheidshuis actief. Neem bij zeer ernstige overlastsituaties vóór het uitvoeren van een interventie contact op met het Veiligheidshuis, om na te gaan of er niet al een persoonsgerichte aanpak is voor de overlastgever(s).

### Verskil van inzicht

Niet altijd zijn alle betrokken professionals het eens over de aanpak van een overlastcase. Vraag is dan hoe je omgaat met verschil van inzicht. Een mogelijke methode is het 'Opschalingsmodel', waarbij in snel tempo en met korte lijnen een kwestie naar een steeds hogere bestuurslaag wordt getild.

#### » 12 Praktijkvoorbeeld: opschalingsmodel



### 3. Meldingen onderzoeken

#### In een notendop

##### Voer eerst een quickscan uit:

1 Is de situatie acuut?

Ja: handel meteen.

Nee: verder met quickscan.

2 Kunnen bewoners het zelf oplossen?

Ja: help bij de oplossing en voeg het verslag in het dossier.

Nee: verder met quickscan.

3 Is de klacht overduidelijk ongegrond?

De klacht is niet overduidelijk ongegrond: voer nader onderzoek uit.

De klacht is overduidelijk ongegrond: meld klager dat de klacht niet wordt behandeld (maar blijf alert of er sprake is van discriminatie).

4 Is er sprake van discriminatie?

Ja: adviseer de gediscrimineerde partij aangifte te doen van discriminatie en doe nader onderzoek naar de overlast. Daarnaast: meld discriminatie of pesterijen bij bijvoorbeeld bemiddelaars/hulpverlening.

Nee: voer nader onderzoek uit naar de overlastzaak.

##### Voer nader onderzoek uit:

Is de klacht mogelijk gegrond, maar niet acuut en is er geen mogelijkheid dat de bewoner het zelf oplost? Voer dan nader onderzoek uit:

- Meld betrokkenen dat er een klacht is.
- Moet de overlastgever geholpen worden omdat hij niet aanspreekbaar is, of omdat de overlast hem niet is aan te rekenen?
- Vraagt de aard van de klacht om juridische of niet-juridische maatregelen of om een mengvorm?

De behandeling van een klacht start met een quickscan van de situatie. Daarna volgt eventueel

nader onderzoek naar de aard van de overlast. Denk aan buurtonderzoek door de wijkagent met de woonconsulent, politieobservatie, of huisbezoek door een handhavingsteam. In alle gevallen, op welk moment de afhandeling ook stopt, geldt: besteed aandacht aan nazorg. Stel de klager en beklaagde op de hoogte van de gezette stappen (en eventuele vervolgacties). Controleer na een tijdje ook of de relatie tussen klager en beklaagde weer is hersteld.

Direct bij binnenkomst van de melding moet duidelijk zijn welke partij het voortouw neemt bij de afhandeling. Die partij opent ook vanaf het begin het dossier en zorgt dat dat compleet blijft. Na analyse van de klacht wordt de verantwoordelijkheid van de afhandeling eventueel overgedragen aan een andere partij.



Voer een **quickscan** uit:

1. Is de situatie acuut?

Ja: handel meteen.

Nee: verder met quickscan.

Van een acute klacht is bijvoorbeeld sprake bij een pand dat op instorten staat, bij een brandgevaarlijke wietplantage, gewelddadig gedrag of grootschalige drugshandel. Neem bij een acute melding onmiddellijk poolshoogte, zorg dat u snel over een machtiging kan beschikken, door goede werkafspraken te maken. En neem maatregelen, zoals een spoedsluiting op grond van de wetten Victoria, Damocles of Rotterdamwet (art. 97 Woningwet).

» **40 Modelbrief 7, spoed** Stel in het geval van een huurwoning de eigenaar meteen op de hoogte en regel een machtiging tot binnentreden als dat nodig is.

» **51 Modelbrief 12: machtiging tot binnentreden**

Voer een **quickscan** uit:

2. Kunnen de bewoners het zelf oplossen?

Ja: help bij de oplossing en voeg het verslag in het dossier.

Nee: verder met quickscan.

Streef naar de-escalatie: ga na of de klager de beklaagde al heeft aangesproken. Zo niet, adviseer

de melder dat alsnog te doen. Als de klager het lastig vindt om de beklaagde aan te spreken kan er iemand meegaan, bijvoorbeeld een buurtbemiddelaar, corporatiemedewerker, bestuurslid van een VvE of een medewerker van de gemeente. Als de bewoners er onderling uitkomen, voeg dan een verslag van de afhandeling in het dossier. Controleer wel of de verhoudingen inderdaad zijn hersteld.

» **26 Tips en suggesties: buurtbemiddeling**

Is de overlastgever niet aanspreekbaar, neem de afhandeling dan in eigen hand.

Voer een **quickscan** uit:

3. Is de klacht overduidelijk ongegrond?

De klacht is niet overduidelijk ongegrond: voer nader onderzoek uit.

De klacht is overduidelijk ongegrond: meld klager dat de klacht niet wordt behandeld.

Onderzoek of de klacht overduidelijk ongegrond is. De klager kan zich bijvoorbeeld snel ergeren of een slechte verstandhouding hebben met de beklaagde. Een medewerker van het meldpunt of een andere functionaris neemt daarom poolshoogte om een eerste indruk te krijgen. Een informeel gesprek met



de beklaagde kan een onderdeel van de quickscan (of: vooronderzoek) zijn. In geval van bijvoorbeeld rommel in de tuin kan de medewerker meteen beoordelen in hoeverre de klager een punt heeft. In geval van geluidsoverlast is dit moeilijk direct te beoordelen. Is de klacht overduidelijk ongegrond, meld dat aan de klager. Blijf alert op discriminatie in de relatie tussen klager en beklaagde. Voer bij twijfel of de klacht ongegrond is altijd nader onderzoek uit.

*Voer een **quickscan** uit:*

*4. Is er sprake van discriminatie?*

*Ja: adviseer de gediscrimineerde partij aangifte te doen van discriminatie en doe nader onderzoek naar de overlast. Daarnaast: meld discriminatie of pesterijen bij bijvoorbeeld bemiddelaars/hulpverlening.*

*Nee: voer nader onderzoek uit naar de overlastzaak.*

Wees alert op discriminatie. Over het algemeen begint een discriminatieconflict tussen burens als een 'reguliere burenruzie'. Als mensen door burens echter niet meer alleen op gedrag, maar ook op hun persoonskenmerken worden aangesproken (etniciteit, culturele achtergrond, seksuele gerichtheid) is dat bijzonder kwetsend voor de persoon in kwestie. Het slachtoffer van discriminatie zal niet altijd kunnen of willen benoemen dat er sprake is van discriminatie.

Voor de instantie waar de overlastmelding binnenkomt vereist het vaardigheid om discriminatie te herkennen. Zowel de melder van overlast als de beklaagde kan slachtoffer van discriminatie zijn. Voor het tegengaan van discriminatie is geen vast recept te geven. Het is belangrijk om op het netvlies te houden dat dit kan spelen als een handhavingstraject wordt ingezet.

Wijs bij het slachtoffer op de mogelijkheid om aangifte te doen. Bij discriminatie is de politie altijd verplicht de aangifte op te nemen. Optreden kan op basis van het strafrecht. Een discriminatoire belediging is een strafbaar feit (artikel 137c Wetboek van Strafrecht). De politie heeft niet alleen als taak op te treden als een en ander al uit de hand gelopen

is, maar kan ook vóórdat er sprake is van een strafbaar feit tussen partijen bemiddelen. Een waarschuwing van de politie aan de overlastveroorzaker kan genoeg zijn om de overlast te doen beëindigen.

Als er sprake is van meerdere incidenten, is het van belang om de achtergronden en het eventuele structurele karakter te herkennen (bijvoorbeeld bij het wegens etniciteit of seksuele gerichtheid wegpesten van een gezin of persoon). Het is aan de gemeente om de regie te nemen en samen met de verschillende partijen actie te ondernemen. In urgente situaties is het van belang dat bestuurders niet alleen verantwoordelijkheid nemen voor het beleid, maar ook voor de uitvoering.

*In een gemeente werd een vluchtelingengezin door burens weggepest. Verhuurder, gemeente, politie en buurtbemiddelaars zijn niet tot een adequate oplossing gekomen. Het gezin moest de woning verlaten.*

*In een andere gemeente bedreigden burens jarenlang een homoseksuele jongen vanwege zijn seksuele gerichtheid. ("We moeten hier geen homo's, het is een nette buurt.") De jongen is op een gegeven moment zwaar mishandeld. Het herkennen van vooroordelen en discriminatie vraagt bepaalde vaardigheden, er zijn geen algemene vuistregels voor. Vereniging Art. 1 biedt trainingen en cursussen in het herkennen van en omgaan met discriminatie. Meer informatie op de website [www.art1.nl](http://www.art1.nl)*

*Is de klacht mogelijk gegrond, maar niet acuut en is er geen mogelijkheid dat de bewoner het zelf oplost? Voer dan **nader onderzoek** uit*

**Nader onderzoek:** Meld betrokkenen dat er een klacht is  
**Melden bij beklaagde**

Meld bij een mogelijk gegronde klacht de beklaagde dat er een klacht is en dat die nader wordt onderzocht. Meld dit in een officiële brief, maar lever deze bij voorkeur wel persoonlijk af. Het afleveren van de

brief is een goede aanleiding om te kijken of de overlast met een goed gesprek kan worden beëindigd. Alleen een brief sturen heeft vaak weinig effect: het komt regelmatig voor dat de bewoner de brief niet begrijpt of terzijde legt. De combinatie van langsgaan voor een gesprek en een brief overhandigen blijkt in de praktijk vaak veel effect te hebben. Een andere mogelijkheid is de beklaagde uit te nodigen voor dit gesprek, bijvoorbeeld op het gemeentehuis. » **34 Modelbrief 2: meld de beklaagde dat er een klacht is binnengekomen**

### Melden bij eigenaar

Als de beklaagde een huurder is, meld dan aan verhuurder dat er een klacht is die nader wordt onderzocht en mogelijk consequenties heeft voor hem als eigenaar. Houd de eigenaar op de hoogte van alle stappen en voorzie hem van contactgegevens van behandelaar van de klacht. Is de eigenaar onvindbaar, neem de melding in ieder geval op in het dossier, met de aantekening dat de eigenaar onvindbaar is.

Zijn er meerdere eigenaren, meld de klacht dan aan alle eigenaren van de betreffende woning en aan het bestuur van de VvE. (De VvE hoort vindbaar te zijn via de Kamer van Koophandel: vanaf 1 januari 2010 moet iedere VvE daar verplicht staan ingeschreven.)

**Nader onderzoek:** *Heeft de beklaagde hulp nodig, omdat hij niet aanspreekbaar is, of omdat de overlast hem niet is aan te rekenen?*

### Beklaagde niet aanspreekbaar

Een gegronde klacht kan verschillende oorzaken en achtergronden hebben. Onderzoek of de persoonlijke omstandigheden van de beklaagde – zoals psychische problemen of verslaving aan alcohol of drugs – er aan bijdragen dat hij overlast veroorzaakt. Diezelfde omstandigheden kunnen invloed hebben op zijn aanspreekbaarheid.

De gemeente Leeuwarden werkt met een protocol voor het bieden van zorg en hulpverlening bij hygiënische woonproblemen, gericht op zorg en hulpverlening. In eerste instantie is die hulp op vrijwillige basis. Mocht dat niet voldoende werken, wordt de vervuiling eventueel met dwang aangepakt. Onder andere om herhaling te voorkomen wordt er ook een zorgtraject gestart.

### » 11 Praktijkvoorbeeld: aanpak hygiënische woonproblemen, gemeente Leeuwarden

Niet alleen veroorzaken mensen met psychische problemen relatief vaak overlast, zij zijn ook vaker slachtoffer van (gewelddadige) overlast. Het behoud van de woning is zeer in het belang van de patiënt en de behandeling, schakel daarom zo vroeg mogelijk in het traject hulpverleners of zorginstellingen in. Overlastgevers met psychische problemen melden zich anders pas bij de hulpverlening wanneer de woning is gesloten of het huurcontract is ontbonden. Vaak kan een combinatie van zorg en handhaving goed helpen. Dwing bijvoorbeeld behandeling of gedragsverandering af door te dreigen met het ontbinden van het huurcontract of bijvoorbeeld dwangsommen in verband met overtreding van bouwwet- en regelgeving. Blijf daarbij wel goed en duidelijk communiceren, anders werkt de aanpak minder goed.

Is iemand een gevaar voor anderen of zichzelf (bijvoorbeeld als huisuitzetting dreigt), behoren een rechtelijke machtiging (RM) of een inbewaringstelling (IBS) tot de mogelijkheden.

Als de achtergrond van de beklaagde daar aanleiding toe geeft, is het verstandig om zorginstanties in te schakelen. Mogelijk is de beklaagde al in behandeling. Zo niet, dan is behandeling wellicht wenselijk. Behandeling als psychosociale zorg in combinatie met woonbegeleiding kan de overlast verminderen. Onderzoek met de hulpverlenende instanties de beste aanpak. Weigert de beklaagde of overlastgever iedere vorm van hulpverlening, zit er niets anders op dan handhavend op te treden.

### Overlast is beklagde niet geheel aan te rekenen

Er zijn omstandigheden denkbaar waarin de overlast niet volledig aan de overlastgever is aan te rekenen. Beëindig in dat geval eventuele onrechtmatige overlast, maar zoek ook naar manieren om de overlastgever te helpen. Voorbeelden van gevallen waarbij corporaties, handhavende en hulpverlenende instanties samen moeten werken:

- Een verward persoon veroorzaakt overlast;
- Een persoon veroorzaakt zelf geen overlast, maar is niet bij machte op te treden tegen anderen die in zijn huis overlast veroorzaken;
- De kwaliteit van de woning is slecht, waardoor normaal woongedrag overlast veroorzaakt;
- Een gezin woont legaal in een woning, die eigenlijk te klein of te slecht is. Het gezin is (nog) niet in aanmerking gekomen voor een grotere woning;
- Hennepkwekerij onder druk van een criminele organisatie.

De gemeente Groningen experimenteert met Noorderslag, een project waarbij bewoners door de politie geholpen worden overlastgevend bezoek buiten de deur te houden, op basis van huisontzeggingen en aangifte van huisvredebreuk. De politie komt regelmatig langs om overlastgevende bezoekers te weren. Deze methode is nog niet uitvoerig juridisch getoetst.

### » 13 Praktijkvoorbeeld (experimenteel): Noorderslag in Groningen

**Nader onderzoek:** Vraagt de aard van de klacht om juridische of niet-juridische maatregelen of om een mengvorm?

Overlast kan onrechtmatig of niet-onrechtmatig zijn. Kies op basis van de aard (onrechtmatig of niet) en bijvoorbeeld de ernst van de overlast de juiste maatregelen: moeten die juridisch zijn of juist niet, of moet er een mengvorm worden gekozen?

### Onrechtmatige overlast of niet?

Overlast of hinder is onrechtmatig als iemand:

- Inbreekt op een recht. Bijvoorbeeld een raam ingooien of iemand mishandelen;

- Iets doet of nalaat dat in strijd is met een wettelijke plicht. Bijvoorbeeld de tuin laten vervuilen of bij een gebouw de eisen van het Bouwbesluit niet nakomen;
- Iets doet of nalaat dat in strijd is met het ongeschreven recht (de maatschappelijke zorgvuldigheid). Bijvoorbeeld rumoer, stank, rook of gassen verspreiden of iemand licht en lucht onthouden. Dit gedrag is niet precies bij wet verboden, maar wordt over het algemeen wel gezien als maatschappelijk ongewenst. De handhaver weegt - met behulp van het dossier - af of er sprake is van onrechtmatige hinder op basis van de factoren: aard, ernst, duur, omvang, veroorzaakte schade (of kosten om die te voorkomen) van de hinder en de belangen van de gehinderde. Als iemand bijvoorbeeld eens een keer geluidsoverlast veroorzaakt is er geen sprake van onrechtmatige hinder. Voortdurend geluidsoverlast veroorzaken is wel onrechtmatig. Eenmalig een barbecue opzetten met veel rook geeft weliswaar overlast, maar geen onrechtmatige overlast.

### Welke maatregelen?

Zet geen juridische middelen in als de overlast niet onrechtmatig is. De bewoners horen de problemen zelf op te lossen. Lukt hen dat niet, zorg dan voor ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van bemiddeling. Schakel hulpverlening in wanneer zorg kan bijdragen aan een oplossing. Stel in ieder geval altijd zowel de klager als de beklagde op de hoogte van de manier waarop de klacht wordt afgehandeld.

Ook onrechtmatige overlast wordt bij voorkeur opgelost door de bewoners zelf, of met niet-juridische middelen zoals buurtbemiddeling. Als dat niet mogelijk is, moeten instanties handhavend optreden. De handhavingsmaatregelen moeten kloppen met de zwaarte van het geval: bij veel gevallen van overlast volstaat bijvoorbeeld vaak een waarschuwingsbrief.

### » 37-38 Modelbrieven 5.1 en 5.2, Waarschuwbrieven



Onrechtmatige overlast biedt grofweg drie keuzes voor in te zetten middelen:

- De overlast is onrechtmatig, maar is het best aan te pakken met niet-juridische middelen;
- De overlast is onrechtmatig én eenduidig, dus aan te pakken met één juridisch middel;
- De overlast is onrechtmatig en complex, dus aan te pakken vanuit verschillende invalshoeken en met verschillende juridische middelen.

Welk juridisch middel wordt ingezet hangt af van welk middel het beste resultaat oplevert, maar ook van de belangen van degene die overlast ondervindt en de belangen van de partijen die (mede)verantwoordelijk zijn voor de aanpak:

- Bestuursrecht; herstel van een wettelijk voorschrift, wegnemen van de gevolgen van een overtreding en het voorkomen van herhaling. In sommige gevallen bestraffen. De ene keer is het college van B&W het bevoegd gezag, de andere keer de burgemeester;
- Strafrecht; bestraffen, het voorkomen van herhaling. Hierin neemt het Openbaar Ministerie de vervolgingsbeslissing;
- Privaatrecht (van belang zijn met name het huurrecht en het burennrecht). Buren kunnen elkaar via de civiele rechter aanspreken. Op basis van het huurrecht kan ook de verhuurder huurders aanspreken. De gemeente kan daarbij buurtverenigingen die civielrechtelijke stappen zetten ondersteunen met financiële middelen of kennis, of ze kan wellicht zelf actie ondernemen.

#### Welke maatregelen: complexe gevallen

Soms is door bijvoorbeeld een stapeling van overlastvormen de situatie zo complex, dat er sprake is van verschillende feiten waarop verschillende (juridische) middelen kunnen worden ingezet. Houd dan een casusoverleg met de betrokken instanties om te bepalen wat de meest effectieve aanpak is en wat de wettelijke grondslagen voor optreden zijn. Mogelijke partners zijn gemeente, politie, OM, woningcorporaties en organisaties voor hulpverlening.

**Casus:** bij het aanpakken van vervuiling en verloederding in een woning, veroorzaakt door een echtpaar, is de vraag cruciaal of er sprake is van gevaar voor de veiligheid en gezondheid. Als dat zo is bieden bijvoorbeeld Bouwverordening en Woningwet handhavingsmogelijkheden. Belangrijker is de vraag of het gedrag voortkomt uit psychosociale problemen. In dat geval is het bieden van zorg en hulpverlening eerst aan de orde, eventueel in combinatie met bestuursdwang.

#### » 18 Casus: verzameldrang en verloederding

Complexe situaties vergen vaak een langdurig traject. Vergeet niet om de klager (en beklaagde) van de voortgang op de hoogte te houden.



## 4. Praten en afspraken maken: niet-juridische middelen

### In een notendop

- **Bewoners** lossen zelf hun geschillen op door overlastgevers aan te spreken en afspraken te maken;
- **Buurtvereniging of bewonerscommissie** signaleert overlast en pakt die aan;
- **Buurtbemiddelaar of mediator** bemiddelt tussen twee partijen en legt afspraken vast;
- **Huismeester** signaleert en spreekt aan;
- **Buurtregisseur of wijktoezichthouder** signaleert en verbindt partijen;
- **Zorginstellingen** bieden hulp aan overlast-gevende verslaafden of psychiatrische patiënten.

In de praktijk blijken niet-juridische middelen vaak tot een bevredigende oplossing te leiden in overlastsituaties. De regie hierover ligt primair bij de gemeente. Gemeenten kunnen middelen en systemen als buurtbemiddeling, een buurtregisseur of een bewonersvereniging stimuleren en faciliteren, bijvoorbeeld door een speciale ambtenaar in te stellen, uren vrij te maken, fysieke ruimte te bieden, informatie te geven enzovoort. Belangrijke partner hierin zijn woningcorporaties, die er belang bij hebben dit soort - veelal preventieve - middelen te faciliteren. Niet-juridische instrumenten kunnen worden ingezet bij de aanpak van concrete overlastgevallen en om overlast te voorkomen. Veel niet-juridische middelen, zoals het werk van een huismeester, kunnen overlast 'in de kiem' smoren, met andere woorden: de kwestie al oplossen voordat er sprake is van een formele klacht. Streef ernaar om een beeld te krijgen van het werk van de verschillende signalerende en bemiddelende personen, bijvoorbeeld door hen een logboek te laten bijhouden. Deze informatie kan van waarde zijn bij het bepalen van de (structurele) overlast, maar ook bij het vormen van een dossier

als situaties verergeren of uitmonden in 'formele' klachten.

Uit het *Onderzoek woonoverlast* van de VROM-Inspectie bij verschillende gemeentes blijkt dat een wijkagent en buurtbemiddeling elkaar zeer goed kunnen aanvullen.

Let wel: houd de vaart in de aanpak. Als blijkt dat de niet-juridische middelen niet snel genoeg resultaat opleveren, zet dan tijdig juridische middelen in.

### *Bewoners lossen zelf hun geschillen op door overlastgevers aan te spreken en afspraken te maken*

Bewoners kunnen overlast zelf tegengaan, bijvoorbeeld door er met elkaar over te spreken, duidelijke regels vast te stellen en deze ook zelf na te komen. Hierbij is het van belang dat bewoners degene die overlast veroorzaakt aanspreken op zijn gedrag. Veel mensen beseffen namelijk niet dat zij overlast veroorzaken, totdat zij erop gewezen worden. Zijn zij zich eenmaal bewust van de overlast die ze veroorzaken, zijn zij vaak bereid tot overleg en het zoeken naar een oplossing.

### *Buurtvereniging of bewonerscommissie signaleert overlast en pakt die aan*

In een wooncomplex, wijk of buurt kan de buurtvereniging of bewonerscommissie een positieve rol spelen in het tegengaan van overlast door:

- Het onderwerp woonoverlast op de agenda te zetten in bijvoorbeeld de buurtkrant, een nieuwsbrief, of in een bewonersavond of -vergadering;
- Positieve acties te ondernemen die buurtbewoners stimuleren de overlast te stoppen of aan te pakken;
- Signalen richting de gemeente af te geven en

projecten als buurtvader- of buurtbemiddeling mee te initiëren;

- Te helpen met het tot stand brengen van afspraken tussen bewoners onderling en met de gemeente of verhuurder.

Wooncorporatie Wonion in Gelderland stimuleert mooie en goed bijgehouden tuinen met een wedstrijd waarbij geldprijzen te winnen zijn.

- » 12 **Praktijkvoorbeeld: bevorderen bijhouden tuinen met wedstrijd**

*Buurtbemiddelaar of mediator bemiddelt tussen twee partijen en legt afspraken vast*

Buurtbemiddeling en mediation zijn gericht op het vinden van een voor alle betrokkenen aanvaardbare oplossing van een geschil. Hierbij staat het herstel van de communicatie tussen buurtbewoners die problemen hebben centraal. De bemiddelaar inventariseert met de betrokkenen de situatie en brengt de overeenkomsten en verschillen tussen hun wensen en verwachtingen in kaart. Vervolgens helpt de bemiddelaar de betrokkenen met het voeren van een gesprek en begeleidt hen bij het vinden van een oplossing. De oplossing en afspraken die voortkomen uit het overleg kunnen leiden tot bepaalde 'woonafspraken'. Hierdoor wordt het voor betrokkenen gemakkelijker elkaar aan te spreken op storend gedrag.

In Utrecht worden (beginnende) burencollicten bemiddeld door getrainde vrijwilligers. Veel conflicten kunnen zo worden opgelost voor ze uit de hand lopen. Bij bijvoorbeeld gevallen van extreme overlast of crisissituaties komt een netwerk van professionals (politie, woningcorporaties, GG en GD, maatschappelijk werk, verslavingszorg, OGGZ-instellingen (bemoeizorg, psychiatrie) onder leiding van een casemanager in actie.

- » 7 **Praktijkvoorbeeld: buurtbemiddeling, Het Utrechts Model**

- » Meer informatie: Handboek buurtbemiddeling, het CCV, [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

*Huismeester signaleert en spreekt aan*

De huismeester (of complexbeheerder, in dienst van de verhuurder) kan in een vroeg stadium mogelijke overlastsituaties signaleren en betrokkenen hierop aanspreken. Ook kan hij deze problemen onder de aandacht brengen van de (buurt)bewoners door berichten te plaatsen op het mededelingenbord of alle bewoners aan te schrijven. Als het nodig is, kan een huismeester vergaande problemen aanhangig maken bij overige partijen (gemeente, verhuurder, politie, brandweer, welzijnswerk) en meedenken over een oplossing. Daarnaast kan een huismeester assisteren bij het uitvoeren van acties ter bevordering van de leefbaarheid en het tegengaan van overlast.

*Buurtregisseur of wijktoezichthouder signaleert en verbindt partijen*

De buurtregisseur (of wijktoezichthouder, buurtagent, BOA-toezichthouder openbare orde enzovoort) ondersteunt bewoners bij het in stand houden van een prettig leefklimaat. Hij is hun aanspreekpunt en geeft voorlichting en informatie over regels en alternatieven. Daarnaast heeft de buurtregisseur of wijktoezichthouder een signalerende en rapporterende functie. Hij treedt op als verbindende schakel tussen verschillende partijen en bemiddelt bij het zoeken naar een oplossing. Als het nodig is verwijst hij bewoners met overlastproblemen door naar de juiste instantie. Daarnaast kan de buurtregisseur of wijktoezichthouder bewoners actief aansporen om mee te denken over oplossingen of goede initiatieven en deze bovendien onder de aandacht brengen van de gemeente en andere partijen.

- » 6 **Praktijkvoorbeeld: buurtbeheerder in Harderwijk**

*Zorginstellingen bieden hulp aan overlastgevende verslaafden of psychiatrische patiënten*

Zorg- en hulpverleningsinstanties bieden hulp aan mensen die vanwege bijvoorbeeld verslaving of psychosociale problemen overlast veroorzaken en daardoor vaak minder goed aan te spreken zijn. Zorginstellingen kunnen bewoners ondersteunen



met onder andere woonbegeleiding, schuldhulpverlening, verslavingszorg, maar ook tijdelijke opname regelen als dat nodig is. De Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen bepaalt dat de rechter een voorlopige machtiging kan verlenen om iemand die door een storing in zijn geestelijke vermogens een gevaar kan zijn voor zichzelf of anderen op te laten nemen. (Deze wet wordt waarschijnlijk in 2011 vervangen door de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg.)

In bepaalde gevallen komen zorgverleners makkelijker 'binnen' dan bijvoorbeeld de gemeente. Spreek af dat zorginstellingen zoals thuiszorg signalen over problemen als vervuiling aankaarten (binnen de grenzen van privacyregels).

In Nijmegen werkt het Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ) van de GGD regio Nijmegen nauw samen met gemeente, woningcorporaties en politie. Het meldpunt ondersteunt de woonconsulenten van corporaties bij de vroegtijdige herkenning en aanpak van problematisch woongedrag. Het doel van de activiteiten van het MBZ is het zo vroeg mogelijk toeleiden naar zorg.

» 12 **Praktijkvoorbeeld: protocol zorginstellingen en woonoverlast**



## 5. Praten en handhaven: gemengde middelen

### In een notendop

- De **wijkagent** signaleert, houdt toezicht en handhaaft;
- De **overlastregisseur** verbindt partijen en handhaaft;
- **Waarschuwingbrief** op goede grond is vaak al voldoende.

Functionarissen als de wijkagent of een overlastregisseur kunnen overlastsituaties op een niet-juridische manier aanpakken, maar als het nodig is ook handhavend optreden of in gang zetten dat dat gebeurt. Hun bemiddelend vermogen wordt vergroot door het feit dat zij meer en intensiever contact hebben met bewoners dan andere handhavende instanties.

### *De wijkagent signaleert, houdt toezicht en handhaaft*

De wijkagent is een ervaren politieman met een signalerende en toezichthoudende functie in de wijk of het dorp. Binnen zijn werkzaamheden als agent is hij veel in de wijk aanwezig en onderhoudt hij nauw contact met bewoners – hij kent zijn pappenheimers en is voor hen een aanspreekpunt. Daarnaast heeft een wijkagent een duidelijke handhavende taak en de bevoegdheden om op te kunnen treden tegen overlast(veroorzakers). Tot slot is de wijkagent voor veel partijen een bron van informatie. Hij maakt problemen en aandachtspunten van de wijk inzichtelijk en kan advies geven over het oplossen ervan.

De wijkagent is een belangrijke schakel bij 'gemengde oplossingen' waarin zowel juridische als



niet-juridische middelen worden ingezet. Dit is bijvoorbeeld ook zinvol in situaties waarin de overlastgever wel wil meewerken, maar waarin de overlast niet volledig aan de overlastgever toe te rekenen is.

*De overlastregisseur verbindt partijen en handhaaft.*

Het college van B&W kan bepaalde bevoegdheden, zoals het doen van aanschrijvingen delegeren aan een speciaal daarvoor ingestelde overlastregisseur. De overlastregisseur vormt de verbindende schakel tussen de ambtelijke en bestuurlijke praktijk en stuurt organisatieoverstijgend de overlastaanpak aan. Hij (zij) regisseert een of meer woonoverlastteams die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van woningcorporaties, politie, gemeentelijke diensten, maatschappelijk werk, verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg en de GGD.

De overlastregisseur is de spin in het web, die de aanpak van overlastgevallen snel oppakt en doorzet, bijvoorbeeld door besluiten voor te bereiden voor de burgemeester of het college van B&W. Door de gevarieerde samenstelling van het team kan de overlastregisseur met behulp van het team zorgen dat er snel wettelijke of niet-juridische middelen of een combinatie daarvan worden ingezet.

» 17 **Casus: woonoverlastregisseur Eindhoven**

*Waarschuwingsbrieven zijn vaak al voldoende.*

In veel gevallen volstaat een algemene waarschuwingbrief, of een waarschuwingbrief op een goede grond. Bij de overlastgever kan dan het kwartje vallen dat de overlast (waarvan hij zich misschien niet eens bewust was) serieus is. Noem in de brief gepaste middelen, dus geen sancties die eigenlijk niet van toepassing zijn, zoals sluiting. Dreig bijvoorbeeld bij een eerste melding van burenruzie niet meteen met sluiting op grond van Wet Victoria. Dat is 'detournement de pouvoir'; het inzetten van bevoegdheden voor een ander doel dan ze bedoeld zijn.

» 37-38 **Modelbrieven 5.1 en 5.2, waarschuwingsbrieven**

## 6. Handhaven: welke juridische middelen?

### In een notendop

- Welke juridische aanpak is het meest geschikt?
- Juridisch instrumentarium:
  - bestuursrechtelijk: voorkomen of ongedaan maken overlast, soms bestraffen;
  - strafrechtelijk: bestraffen van overlastgevers en voorkomen van herhaling;
  - privaatrechtelijk: aanpakken overlast door burgers onderling of door verhuurder.

Overlast oplossen met inzet van niet-juridische middelen heeft de voorkeur, zeker ook gezien het langetermijneffect van dat soort oplossingen. Vaak is dat toch niet genoeg om het gewenste effect te bereiken of zijn de gebeurtenissen te ernstig. Zet dan eventueel naast de niet-juridische middelen een juridisch traject in. Wacht daar niet te lang mee: het in gang zetten van een juridisch traject geeft aan dat de zaak serieus genomen wordt. De praktijk leert dat het effect van dwang en drang de gang naar de rechter vaak niet nodig maakt. Houd altijd zoveel mogelijk persoonlijk contact - ook bij het in gang zetten van een juridisch traject - bijvoorbeeld door de eerste officiële brief persoonlijk te overhandigen en door altijd tot contact bereid te zijn.

### Welke juridische aanpak is het meest geschikt?

Voor diverse overlastproblemen zijn er meerdere juridische instrumenten in te zetten. Bekijk in dat geval de situatie goed en bepaal welk instrument het 'beste' is om de overlast mee aan te pakken. Met andere woorden: welke aanpak is het makkelijkst, effectiefst en dient het best de belangen van degene die de overlast ondervindt én van degene die mede verantwoordelijk is voor de aanpak?

Voor een deel wordt de keuze op natuurlijke wijze bepaald, afhankelijk van de aard en de ernst van de overlast. Zo is bijvoorbeeld in het geval van de Woningwet het college van B&W het bevoegd gezag en zijn huiseigenaren in de gemeente de primaire doelgroep. In dit soort toezichtssituaties heeft bestuursrechtelijke handhaving in de regel de voorkeur. Soms zijn de normschendingen zo ernstig, dat ook op basis van het strafrecht kan worden gehandhaafd. Strafrecht komt bij de aanpak van woonoverlast ook in beeld bij (dreigende) escalatie in de vorm van geweld tegen personen of goederen en bedreiging of discriminatie.

### Bestraffing: Kies bij twijfel één van beide wegen

Bij twijfelgevallen is het zaak één van beide wegen te kiezen. Gezien het ne bis idem beginsel (niemand mag meerdere keren voor hetzelfde feit worden bestraft), mag één overtreding niet worden aangepakt met zowel een bestraffende bestuursrechtelijke aanpak als een strafrechtelijke. *Eén overtreding* aanpakken door zowel onder dwang van bestuursrechtelijke sancties herstel af te dwingen als strafrechtelijk te handhaven mag wel. *Samengevat: straf en straf mag niet, herstelsanctie en straf mag wel.*

*Afzonderlijke overtredingen vanuit verschillende invalshoeken aanpakken kan effectiever zijn.*

### *Juridisch instrumentarium*

#### **Bestuursrechtelijk: voorkomen of ongedaan maken overlast, soms bestraffen**

Bestuurlijke handhaving is meestal gericht op:

- het herstellen van de toestand zoals die door de wet wordt voorgeschreven;
- het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;
- het voorkomen van herhaling ervan.

Er zijn binnen het bestuursrecht ook sancties die als bestraffend kunnen worden gezien, zoals de bestuurlijke boete wegens overlast in de openbare ruimte.

#### **Strafrechtelijk: bestraffen van overlastgevers en voorkomen van herhaling**

Overlastveroorzakers overtreden vaak strafbepalingen en kunnen daarom door het openbaar ministerie strafrechtelijk worden vervolgd. De sanctie die volgt op vervolging is punitief (bestraffend) van aard, maar kan ook preventief werken. Denk aan het opleggen van bijzondere voorwaarden of voorwaardelijke straffen om gedragsverandering te bewerkstellingen.

#### **Privaatrechtelijk: aanpakken overlast door burgers onderling of door verhuurder**

Verhuurders hebben zeer goede mogelijkheden om via het huurrecht (boek zeven van het Burgerlijk Wetboek) een overlastgevende huurder aan te pakken. Overlastondervindende burgers kunnen zelf via het burendrecht (boek vijf van het Burgerlijk Wetboek) overlastveroorzakers aanpakken.





## Keuzetabel: overlastvormen en juridische middelen

Het gemeentebestuur heeft beschikking over verschillende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen om woonoverlast aan te pakken en te voorkomen. Let wel: als u op bestuursrechtelijke grond een strafmaatregel oplegt, kunt u dat voor hetzelfde vergrijp niet meer doen vanuit het strafrecht.

Deze 'keuzetabel' bevat in de eerste twee kolommen een overzicht van veel voorkomende soorten woonoverlast en de derde kolom juridische middelen die u kunt inzetten om die overlast te beëindigen. De laatste kolom verwijst naar jurisprudentie en praktijkvoorbeelden rond de genoemde vorm van overlast of de aanpak daarvan. De meeste uitspraken zijn (op nummer) te vinden op de website [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) en in de tijdschriften Jurisprudentie voor Gemeenten en Administratiefrechtelijke Beslissingen.

In de hoofdstukken 7 tot en met 10 worden de maatregelen uit dit schema uitgelegd en toegelicht. Dit schema bevat - net als deze handreiking - voornamelijk bestuursrechtelijke maatregelen.

Situatie	Omschrijving	Strategie	Praktijkvoorbeeld/ jurisprudentie
<b>Bewoners onderling (privaatrechtelijk)</b>			
<b>Overlast door huurders</b>	Overlast door slecht huurdersgedrag, geluid, stank, dieren, hennep, drugshandel- en gebruik, geweld, pesten	Verhuurder verzoekt rechter op basis van Huurrecht (boek 7 van Burgerlijk wetboek) om ontbinding of beëindiging van de huurovereenkomst (overlastverbod opnemen in huurovereenkomst)	Vz. Rb. Amsterdam 9 januari 2006, Prg 2006, 24 Hof Amsterdam 21 januari 2008, WR 2009, 4 Rb. Amsterdam 20 november 2003, WR 2004, 62
<b>Overlast door burens</b>	Overlast door geluid, stank, dieren, hennep, drugshandel- en gebruik, geweld, pesten	Bewoners verzoeken rechter op basis van Burenrecht (boek 5 van Burgerlijk wetboek) om overlastverbod, contactverbod, straatverbod	Rechtbank Utrecht 26 augustus 2009, LJN: BJ6044 Rechtbank Alkmaar 22 oktober 2009, LJN: BK0901 Vz. Rb. Utrecht 14 maart 2008, LJN: BC6701

Situatie	Omschrijving	Strategie	Praktijkvoorbeeld/ jurisprudentie
----------	--------------	-----------	--------------------------------------

### (Illegale)bedrijfsvoering (bestuursrechtelijk)

Hennepkwekerij	Brandgevaar, stankoverlast	Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening, Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplan	ABRvS 2 april 2008, LJN: BC8515
Hobby waarbij de grens met bedrijfsmatigheid wordt overschreden, zoals dierenhouderij, permanente bewoning vakantiehuis of garage.	Overlast door geluid, stank, hinderlijke inloop, verpaupering pand, brandgevaar,	Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplan.	ABRvS 25 juni 2008, LJN: BD5358 Rb. Middelburg 26 maart 2009, LJN: BH8103 Rb. Leeuwarden 5 augustus 2009, LJN: BK1072 ABRvS 2 april 2008, LJN: BC8515

Situatie	Omschrijving	Strategie	Praktijkvoorbeeld/ jurisprudentie
----------	--------------	-----------	--------------------------------------

### Verloedering (bestuursrechtelijk)

Vervallen pand/achterstallig onderhoud	Overlast door vervuiling, verpaupering, vandalisme, verloedering, ongedierte, asbest, stank	Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening, Welstandsnota	» 27 Handreiking aanpak vervallen panden – VROM-Inspectie 2007 » 27 Handreiking VROM handhaven bouwregelgeving
Verloederde of vervuilde woning	Overlast door stank, vervuiling, ongedierte, asbest, brandgevaar, bedreiging gezondheid woonomgeving	Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening, Wet milieubeheer of afvalstoffenverordening	» 17 Casus: woonoverlast-regisseur Eindhoven » 11 Praktijkvoorbeeld: aanpak hygiënische woonproblemen, gemeente Leeuwarden
Verloederde of vervuilde tuin	Overlast door stank, vervuiling, ongedierte, (Eventueel ook: achteruitgang lichtinval, bouwkwaliteit en welstand)	Bouwverordening Wet milieubeheer of afvalstoffenverordening	ABRvS 29 november 2006, LJN: AZ3235 ABRvS 28 april 2004, LJN: AO8464 » 27 Handreiking Aanpak van verloederde tuinen
Vuil op straat	Overlast door vervuiling openbare ruimte, stank, ongedierte	Afvalstoffenverordening	ABRvS 29 juni 2005, AB 2005, 248 ABRvS 8 april 2009, LJN: BI04381 Handreiking Vuil op straat, VROM-Inspectie 2010 (in productie)

Situatie	Omschrijving	Strategie	Praktijkvoorbeeld/ jurisprudentie
----------	--------------	-----------	--------------------------------------

### Overlastgevend gedrag (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk)

<b>Geluidsoverlast rondom de woning</b>	Overlast door lawaai van bijvoorbeeld apparatuur, dieren of menselijke gedragingen	Algemene Plaatselijke Verordening Burengerucht (artikel 431 Sr)	Rb. Alkmaar 14 mei 2005, LJN: AP0116  ABRvS 27 mei 2009, LJN: BI4970  Rb. Roermond 14 november 2007, LJN: BB8806  Rb. Alkmaar 8 juli 2009, LJN: BJ3796
<b>Vervuiling door dieren</b>	Overlast door uitwerpselen, stank	Bouwverordening, Algemene Plaatselijke Verordening	
<b>Overbewoning (hoeft niet altijd overlastgevend te zijn!)</b>	Overlast door geluid	Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening (In geval van bedrijfsmatig onderdak verlenen spelen ook de Wet ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan.)	» <b>27 Handboek aanpak woonfraude voor corporaties en gemeenten</b>  » <b>27 Ruimte voor arbeidsmigranten; handreiking voor huisvesting van werknemers uit de EU</b>
<b>Hangjongeren (in portiek bijvoorbeeld)</b>	Overlast door ruzie zoeken, treiteren, rondhangen, geluid, geweld, vernieling, zwerfafval	Algemene Plaatselijke Verordening en Gemeentewet (bijvoorbeeld gebiedsontzegging, samenscholingsverbod, alcoholverbod)	Rb. Roermond 18 februari 2009, LJN: BH3327  Rechtbank Rotterdam 21 december 2007, AB 2008, 200  Voorzieningenrechter Rb. 's-Hertogenbosch 27 oktober 2009, LJN: BK1271



Situatie	Omschrijving	Strategie	Praktijkvoorbeeld/ jurisprudentie
----------	--------------	-----------	--------------------------------------

### Ernstige/hardnekkige overlast (bestuursrechtelijk)

<b>Overtreding van bouwvoorschriften, met als gevolg een bedreiging van de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid (met een duidelijke kans op herhaling)</b>	Ernstige overlast door brandgevaar, ernstige vervuiling, stank, verpaupering, instortingsgevaar, bewuste verkrotting	artikel 97 Woningwet (Rotterdamwet)	ABRvS 18 maart 2009, LJN: BH6312
<b>Drugspand</b>	Ernstige overlast door geluid, stank, hinderlijke inloop, ruzie zoeken, rondhangen, geweld, afval	artikel 13b Opiumwet (wet Damocles)	Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond 31 maart 2009, LJN: B11270 ABRvS 25 juni 2009, LJN: BJ1109  » <b>Rapport overlast en verloedering; evaluatie van de Wetten Victoria en Victor paragraaf 4.3</b>
<b>Bedreiging van de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving en de openbare orde (bijvoorbeeld door wapenhandel, prostitutie of drugsgebruik)</b>	Ernstige overlast door hinderlijke inloop, ruzie zoeken, rondhangen, geluid, geweld, zwerfafval	artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria)	Rb. Maastricht 9 december 2008, LJN: BG6690  Vz. Rb. Breda 5 juni 2009, LJN: B16630  Vz. Rb. Amsterdam 10 juni 2009, LJN: BJ1364  Vz. Rb. Zutphen 3 februari 2010, LJN: BL1733  » <b>Rapport overlast en verloedering; evaluatie van de Wetten Victoria en Victor paragraaf 4.2</b>
<b>Leegstand/verkrotting (na sluiting pand)</b>	Overlast door verpaupering, vervuiling, achteruitgang bouwkwiteit en welstand (na sluiting van een pand op basis van Damocles, Victoria of Rotterdamwet (art 97 Woningwet))	artikel 14 Woningwet en artikel 77 Onteigeningswet (Wet Victor)	» <b>Rapport overlast en verloedering; evaluatie van de Wetten Victoria en Victor paragraaf 4.4</b> » <b>27 Onteigening; Handreiking voor de praktijk 2006</b>

Situatie	Omschrijving	Strategie	Praktijkvoorbeeld/ jurisprudentie
----------	--------------	-----------	--------------------------------------

### Andere strafbare gedragingen (Strafrechtelijk)

<b>Bedreiging, discriminatie of geweld tegen personen of goederen</b>	Overlast kan gepaard gaan met vormen van belediging, intimidatie, bedreiging, discriminatie, vernielingen en fysiek geweld.	Onder andere artikel 137c Sr (discriminatie); artikel 266 Sr (eenvoudige belediging); artikel 285 Sr (bedreiging); artikel 300 Sr (eenvoudige mishandeling); artikel 350 (beschadiging goederen)	Voorbeelden zijn te vinden op <a href="http://www.rechtspraak.nl">www.rechtspraak.nl</a>
---	---	--	--



## 7. Bestuursrechtelijk handhaven: wetten en mogelijkheden

### In een notendop

#### Huisvestingswet

- Optreden tegen overlast door onrechtmatige bewoning

#### Woningwet

- Optreden tegen overlast, ook in tuinen en bij bouwwerken
- Optreden tegen overlast die een gevaar is voor veiligheid of gezondheid
- Optreden tegen overlast op basis van overtreding Bouwbesluit
- Optreden tegen overlast op basis van overtreding Bouwverordening
- Optreden tegen overlast door verbeteringen aan het gebouw te eisen
- Optreden tegen overlast door welstandseisen te handhaven
- Optreden tegen overlast door handhaving van brandveiligheid (gebruiksbesluit)

#### Algemene Plaatselijke Verordening

- Optreden tegen overlastgevend gedrag in de publieke ruimte
- Optreden tegen overlast door gebiedsontzegging

#### Wet milieubeheer (Wm) en de

#### Afvalstoffenverordening

- Optreden tegen overlast door handhaving van milieuregelgeving

#### Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplan

- Optreden tegen overlast door het bestemmingsplan te handhaven

#### Panden sluiten

#### Victoria

- Panden sluiten op basis van ernstige overlast, vergelijkbaar met drugsoverlast

#### Damocles

- Drugspanden sluiten zonder overlast aan te tonen

#### Rotterdamwet

- Panden sluiten om leefbaarheid te waarborgen

#### Victor

- Na sluiting pand versneld weer in gebruik nemen

### Overlastbestrijding en grondrechten

Het bestuursrecht biedt diverse mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Grondrechten spelen hierbij een rol, zodra er een inbreuk dreigt op de privélevenssfeer. Het recht op eerbiediging van het privéleven wordt zowel beschermd in artikel 10 Grondwet, als in artikel 8 Europees Verdrag van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM).

Regelstelling en handhaving door de overheid kunnen dat recht onder voorwaarden beperken. Een beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven is, gezien artikel 10 Grondwet, alleen mogelijk als de beperking een basis heeft in een specifieke wet in formele zin. Daarmee wordt een wet bedoeld die is vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal. De Wet milieubeheer en de Afvalstoffenverordening vormen bijvoorbeeld wellicht te weinig specifieke wettelijke grondslag om inbreuk te maken op artikel 10 Grondwet.

In de praktijk lijken geringe inbreuken op artikel 10 Grondwet zonder specifieke formele wettelijke basis door de rechterlijke macht te worden toegestaan. Wat onder een geringe inbreuk moet worden verstaan, is afhankelijk van de toepassing van vier criteria: doel, duur, intensiteit en plaats. Als een verordening deze 'geringe-inbreuktoets' heeft doorstaan, is de last onder bestuursdwang of dwangsom ter handhaving van die verordening geen probleem, ook niet als degene die er door getroffen wordt een expliciet beroep op artikel 10 Grondwet doet.

Artikel 8 EVRM vereist dat de beperking in het belang is van bijvoorbeeld de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van rechten van anderen of het voorkomen van wanordelijkheden. Bovendien moet de overheidshandeling proportioneel zijn. Uit het overheidsbesluit moet blijken dat met deze vereisten rekening is gehouden.

Het afgelopen decennium is de bouw- en huisvestingsregelgeving (Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening, Huisvestingswet en Welstandsbeleid) ingrijpend veranderd. Gemeenten kunnen beter optreden tegen gevaarlijke of overlastgevende woonsituaties. Het gemeentebestuur (college van B&W) is verantwoordelijk voor de handhaving van de bouw- en huisvestingsregelgeving. Het college kan aan de hand van het bestuursrecht instrumenten inzetten als:

- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het intrekken van een vergunning of beschikking;
- het toepassen van bestuursdwang.

Daarnaast zijn de laatste jaren verschillende wetten van kracht geworden die gemeenten meer armslag moeten geven bij het bestrijden van ernstige of hardnekkige overlast. Er zijn drie 'sluitingswetten' van kracht geworden: Victoria, Damocles, Rotterdamwet (art 97 Woningwet 97), en een wet om een pand na sluiting versneld in gebruik te (laten) nemen (Victor).

De bouwvergunning biedt weinig mogelijkheden om hinder (overlast) te voorkomen. Bij het verlenen van een bouwvergunning wordt niet gekeken of het op te richten bouwwerk onrechtmatige hinder veroorzaakt. (Hinder is niet een criterium waarop de bouwaanvraag wordt getoetst.) Maar er zijn andere mogelijkheden: voor een plastic afscheiding die regeninval tegengaat, maar de burenhindert met een klapperend geluid, is bemiddeling mogelijk, of een aanpak via burensrecht, bouwregelgeving of welstand. Een steiger die jarenlang opgebouwd in een tuin staat is een bouwwerk en valt daarmee onder het bereik van de Woningwet en de (model)Bouwverordening.



## Huisvestingswet

### Optreden tegen overlast door onrechtmatige bewoning

De Huisvestingswet kan gebruikt worden om onrechtmatige bewoning en woonoverlast tegen te gaan. De gemeente kan op basis van de Huisvestingswet een Huisvestingsverordening opstellen, waarin ze regels geeft voor de woonruimteverdeling van een deel van de woningvoorraad.

» **20 artikel 5 Huisvestingswet.** Daarnaast kan de gemeente een vergunning instellen voor het onttrekken, samenvoegen, omzetten en splitsen van woningen.

De gemeente kan zowel bij de sturing op de woonruimteverdeling als bij de sturing op de woningvoorraad handhaven op basis van de Huisvestingswet:

- Het is verboden een vergunningplichtige woning te verhuren of in gebruik te nemen zonder Huisvestingsvergunning; » **20 artikel 7 Huisvestingswet**
- Het is verboden een woning te onttrekken, samen te voegen en om te zetten zonder de benodigde vergunning; » **20 artikel 30 Huisvestingswet**
- Het is verboden een woning te splitsen zonder de benodigde vergunning. » **21 artikel 33 Huisvestingswet**

Wanneer iemand deze regels overtreedt, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen.

» **21 artikel 85a Huisvestingswet**

## Woningwet

De Woningwet vormt het zwaartepunt van de bouwregelgeving. Deze wet reguleert het gebruik en de staat van bouwwerken (zoals woningen). Met de Woningwet zijn het Bouwbesluit 2003, de gemeentelijke Bouwverordening en het Welstandsbeleid verweven.

Met name de artikelen 1a, 1b, 7b, 13, 13a en 97 Woningwet bieden juridische mogelijkheden voor het aanpakken van woonoverlast. Daarnaast bevat de Woningwet artikelen die bij ernstige of hardnekkige overlast kunnen worden ingezet om panden te sluiten of voor het natraject van sluiting (Victor, Victoria, Damocles en de Rotterdamwet).

### Optreden tegen overlast, ook in tuinen en bij bouwwerken

Maak bij het bestrijden van woonoverlast gebruik van de brede toepasbaarheid van begrippen uit artikel 1 van de Woningwet:

- *Bouwwerk* is ruimer dan gebouw.
- Op een *open erf* zijn er meer mogelijkheden tot handhaven. Een tuin valt onder open erf.

Het begrip bouwwerk is met opzet niet gedefinieerd en is ruimer dan het begrip gebouw. Ook bij een constructie in de tuin of op het erf die géén gebouw is, kan de gemeente in principe handhavend optreden op grond van de Woningwet.

Van belang is ook het onderscheid open erf versus gesloten erf. Op een open erf kan de gemeente gemakkelijker handhavend optreden.

Jurisprudentie wijst uit dat een tuin binnen de bouwregelgeving als een open erf te beschouwen is.

### Optreden tegen overlast die een gevaar is voor veiligheid of gezondheid

De Woningwet stelt dat het bouwen, verbouwen of gebruiken van bouwwerken en open erven geen gevaar mag opleveren voor de veiligheid of gezondheid van mensen, dieren en goederen. De bepaling veiligheid of gezondheid is niet nader gespecificeerd om de toepasbaarheid breed te houden. » **22 Wet: artikel 1a Woningwet** Uit een voorbeeld van de regering uit de Memorie van toelichting bij Artikel 1 van de Woningwet blijkt hoe dit artikel kan worden toegepast in overlastsituaties: In Artikel 1a Woningwet staat beschreven dat eigenaar en gebruiker van onder andere een bouwwerk en een open erf de plicht hebben geen gevaar te vormen voor de veiligheid of gezondheid. Dat houdt in dat de gemeente bijvoorbeeld kan handhaven in het geval van een te hoge concentratie van asbestdeeltjes of ontbrekende dan wel niet-werkende sanitaire voorzieningen. In het geval van onhygiënische, onveilige of overlastgevend bewoning is ook sprake van overtreding van de zorgplicht.

» **22 Wet: artikel 1a Woningwet**



### Optreden tegen overlast op basis van overtreding Bouwbesluit

Iemand mag een bestaand gebouw niet in een staat houden of brengen die in strijd is met het Bouwbesluit.

» **22 Wet: artikel 1b lid 2 sub a Woningwet** Hierdoor kan een gemeente met bestuursdwang of een last onder dwangsom optreden tegen verbouwingen zonder de benodigde vergunning of tegen achterstallig onderhoud. Denk bijvoorbeeld aan (illegale) verbouwingen, aantasting van het gebouw als gevolg van vocht, hennepplantages of 'matrassenpanden'. Bij hennepkwekerijen en matrassenpanden kan bijvoorbeeld gehandhaafd worden wegens brandgevaar (Bouwbesluit, Gebruiksbesluit) én wegens gebruik van het pand in strijd met het bestemmingsplan. Een gebouw in een staat houden of brengen die in strijd is met het Bouwbesluit is ook een economisch delict, waarvoor op basis van artikel 1a sub 2 Wet op de Economische delicten strafrechtelijk kan worden vervolgd.

### Optreden tegen overlast op basis van overtreding Bouwverordening

De Woningwet verplicht de gemeenteraad een Bouwverordening op te stellen (artikel 8 Woningwet). Hierin staan voorschriften voor de bouw en het gebruik van bouwwerken en voor het gebruik van open erven en terreinen. De Woningwet verbiedt om bouwwerken in strijd met de Bouwverordening te bouwen of gebruiken (artikel 7b Woningwet). Het woord 'gebruiken' is hier van belang: de Bouwverordening stelt zeker niet alleen voorschriften over bouwwerkzaamheden. In de Bouwverordening worden 'allerlei vormen van overlast' in woning en tuin verboden. Denk daarbij aan: hennepsteelt, afval, asbestdeeltjes, uitwerpselen van dieren, auto-onderdelen en hinderlijke planten- of bomengroei in tuinen. Ook ernstige rookoverlast veroorzaakt door kachels en open haarden kan reden zijn tot handhaving. De gemeente kan tegen overtreding van de Bouwverordening optreden met bestuursdwang. Let wel, er moet echt sprake zijn van een overtreding. De opvatting dat een woning of tuin een 'lelijk' aanzicht vormt, is niet genoeg om te spreken van strijdigheid met de Bouwverordening.

### Wat is nu eigenlijk 'gebruik'?

Het hebben van hennepplantages in een woning valt onder het gebruik van die woning. Zo ook is het gebruiken van een tuin als stortplaats voor grof vuil aan te merken als het gebruik van een open erf. Er zijn echter verschillende situaties waarbij het niet zonder meer duidelijk is wat er verstaan moet worden onder 'gebruik'. Vallen het niet schoonmaken van een woning (zodat die sterk vervuilt) of het houden van lawaaige feestjes of spelavonden onder gebruik? Met name wanneer sociale overlast wordt veroorzaakt door mensen die bevoegd zijn om zich in het pand te bevinden is het niet altijd klip en klaar wat er nu precies onder het gebruik van een bouwwerk of open erf valt.

In de Bouwverordening heeft de gemeente de mogelijkheid om te bepalen bij welk aantal mensen een logies- en/of gebruiksvergunning en bijbehorende brandveiligheidseisen verplicht zijn. Door het gebruik van deze mogelijkheid kan overlast door overbewing worden voorkomen. Overbewing wordt verboden in de Bouwverordening. Artikel 7.1.1 van de Modelbouwverordening stelt dat het verboden is een woning te bewonen met meer dan één persoon per 12 m<sup>2</sup> gebruiksoppervlakte. Ook is het verboden om bijvoorbeeld als eigenaar dergelijke overbewing toe te staan. Door handhaving van deze bepaling kunnen zogenaamde matrassenpanden en huisjesmelkers worden aangepakt.

### Optreden tegen overlast door verbeteringen aan het gebouw te eisen

Het college van B&W kan van een eigenaar eisen dat die het gebouw verbetert tot een hoger niveau dan het minimumniveau zoals voorgeschreven in het Bouwbesluit (bestaande bouw). » **23 Wet: artikel 13 Woningwet** Het niveau waarop het gebouw gebracht moet worden, mag niet hoger zijn dan het niveau dat het Bouwbesluit voorschrijft voor nieuwbouw. Deze eis kan ook op een ander terrein dan veiligheid en gezondheid worden toegepast, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid. Een gemeente met een milieubeleid kan met het oog daarop energiebesparende voorzieningen verplichten.

### Optreden tegen overlast door welstandseisen te handhaven

Het uiterlijk van een gebouw mag niet in strijd zijn met 'redelijke eisen van welstand' (artikel 12 Woningwet). Om die eisen te handhaven, moet de gemeente een welstandsnota opstellen met criteria waaraan de eisen van welstand worden getoetst (artikel 12a Woningwet). De redelijke eisen van welstand gaan over het uiterlijk van een bouwwerk of over de staat van onderhoud. Ook kan een gemeente desgewenst eisen stellen aan de stijlqualiteit van (herstel)bouwwerkzaamheden. De gemeente handhaaft de redelijke eisen van welstand op basis van haar welstandsnota en gaat uiterlijke verwaarlozing van bouwwerken tegen.

De gemeente Franekeradeel werkt actief aan de aanpak van het vervallen en verwaarlozen van panden. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid voor het aanpakken zoveel mogelijk bij de eigenaar. Om nog beter op te kunnen treden tegen nalatigheid heeft de gemeente de excessenregeling in haar welstandsnota uitgebreid.

» 13 **Praktijkvoorbeeld: aanpak vervallen panden gemeente Franekeradeel**

### Optreden tegen overlast door handhaving van brandveiligheid

Het Gebruiksbesluit (Besluit brandveilig gebruik bouwwerken) regelt het brandveilig gebruik van een bouwwerk. Het Gebruiksbesluit stelt algemene eisen aan het gebruik van een bouwwerk.

Daarnaast stelt het Gebruiksbesluit dat voor de meest risicovolle vormen van gebruik een gebruiksvergunning of een gebruiksmelding nodig is. Een gebruiksvergunning is bijvoorbeeld vereist wanneer een bouwwerk (bedrijfsmatig of in het kader van verzorging) nachtverblijf verschaft aan meer dan 10 personen, zoals bij het gebruik van een gebouw als hotel of pension. In de gemeentelijke Bouwverordening kan de gemeenteraad afwijken van dat in het Gebruiksbesluit gestelde aantal personen. Een gebruiksmelding is onder meer bij kamergewijze verhuur vereist. Het college van B&W kan aan de

gebruiksvergunning of aan de gebruiksmelding voorwaarden verbinden, maar alleen als dat noodzakelijk is voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.

» **Meer informatie:** [www.vrom.nl/gebruiksbesluit](http://www.vrom.nl/gebruiksbesluit)

### Algemene plaatselijke verordening

#### Optreden tegen overlast in de openbare ruimte op grond van de algemene plaatselijke verordening

Elke gemeente in Nederland kent een Algemene Plaatselijke Verordening (APV), opgesteld door de gemeenteraad. De burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de verordening. In de APV kunnen gemeenten diverse bepalingen opnemen om overlastgevend gedrag in de publieke ruimte aan te pakken. » **meer informatie: de Model-APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (vng) via [www.modelverordeningen.nl](http://www.modelverordeningen.nl)**



De APV bevat regels voor de publieke ruimte rond bijvoorbeeld:

- het houden van hinderlijke of schadelijke dieren;
- drankgebruik;
- handel van drugs;
- parkeerexcessen;
- veroorzaken van geluidsoverlast;
- hinderlijk gedrag op of aan de weg, bij gebouwen of in voor publiek toegankelijke ruimten.

Op basis van deze regels kunnen gemeenten overlast aanpakken. Op grond van artikel 125 Gemeentewet en de artikelen 5:22 en 5:32 Algemene wet bestuursrecht kunnen de burgemeester en het college van B&W de APV-bepalingen handhaven, bijvoorbeeld door middel van een last onder bestuursdwang of een dwangsom. Aanpak op grond van de APV ligt regelmatig ter toetsing voor bij rechterlijke instanties, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Zo zijn er in de rechtspraak voorbeelden te vinden inzake ontheffing geluidshinder en geluidsoverlast veroorzaakt door dieren.

Het college van B&W van de gemeente Oirschot heeft een last onder dwangsom opgelegd in verband met geluidshinder van honden. De Afdeling is van oordeel dat het college in redelijkheid heeft kunnen vaststellen dat er sprake is van geluidshinder en bevoegd was tot het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen.

» Zie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 mei 2002, LJN: AE2053.

Het college van B&W van de gemeente Hoorn heeft een verzoek om ontheffing van het verbod van geluidsoverlast als opgenomen in de APV, om voor onbepaalde tijd eens in de twee weken in zijn woning luide hardrockmuziek te laten afspelen, afgewezen. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat het college het doel van het verbod, te weten het voorkomen van regelmatig terugkerende geluidshinder, zwaarder mocht laten wegen dan het belang van de verzoeker.

» Zie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 oktober 2002, LJN: AE8977.

Een nieuwe ontwikkeling is de toepassing van een (preventieve) last onder dwangsom voor de aanpak van overlastsituaties. Zover nu bekend, is hierover nog geen jurisprudentie. Daarom kunnen de randvoorwaarden nog niet exact worden aangegeven. De preventieve last onder dwangsom wordt tot nu toe door het gemeentebestuur ingezet ter handhaving bij bijvoorbeeld loze brandweermeldingen en tegen carbid-schutters in de periode rond de jaarwisseling.

» Meer informatie: Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, E.M.H. Hirsch Ballin aan de Tweede Kamer, 30 maart 2010

In 2009 heeft de gemeente Schiedam een last onder dwangsom opgelegd aan iemand die verdacht wordt van het veroorzaken van nootore woonoverlast, waaronder het veroorzaken van ernstige geluidsoverlast. In die zaak ging het om een bewoner van een koophuis. Er waren meer dan honderd klachten bekend bij politie en gemeente. Politie en toezichthouders van de gemeente hebben ook een aantal overlastgevend gedragingen waargenomen. Op basis van het artikel in de APV, waarin is bepaald dat het verboden is geluidshinder te veroorzaken voor omwonenden of voor de omgeving, heeft de gemeente naleving van die bepaling afgedwongen door het opleggen van een last onder dwangsom van 500 euro per geconstateerde overtreding tot een maximum van 10.000 euro. De aangeschreven heeft daartegen een bezwaarschrift ingediend. Op advies van de bezwarencommissie heeft de gemeente het dwangsombesluit echter ingetrokken. De gemeente is nu een mediation-traject gestart.

#### Optreden tegen overlast door gebiedsontzegging

Een gemeenteraad kan in de APV gedragingen opnemen die hij als strafbaar feit wil kwalificeren. Die feiten moeten tot de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad behoren (huishouding van de gemeente) en niet al uitputtend zijn geregeld in



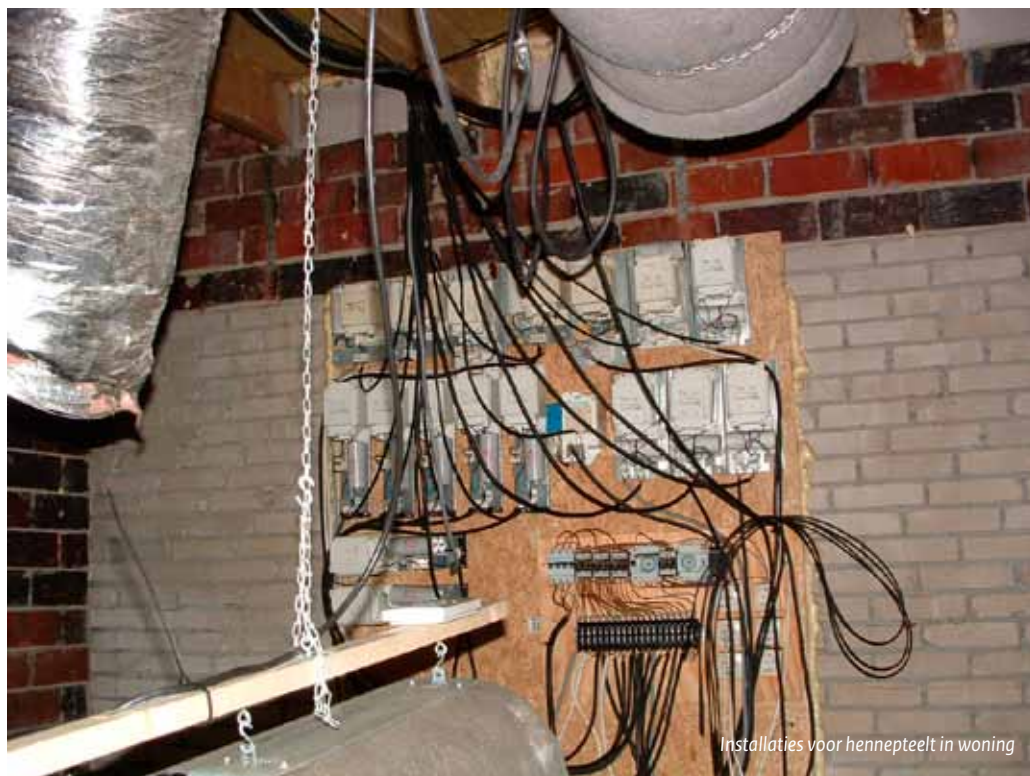
hogere regelgeving, zoals bijvoorbeeld het wetboek van Strafrecht. Wie de APV-bepalingen overtreedt en daarbij de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren kan een gebiedsontzegging krijgen opgelegd. Dit moet uiteraard worden onderbouwd in het besluit. Als iemand niet alleen APV-bepalingen overtreedt, maar ook gedragingen pleegt die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht, kunnen die gedragingen ook als grondslag voor de gebiedsontzegging dienen. Ook in dat geval moet worden aangetoond dat die gedragingen een ordeverstorend karakter hebben. De gebiedsontzegging is immers een ordemaatregel en geen straf.

Belangrijke voorwaarden om een gebiedsontzegging op te leggen zijn onder meer:

- Er is een strafbepaling uit de APV overtreden;
- De maatregel is nodig ter handhaving van de openbare orde;

- De gemeente heeft onder de specifieke omstandigheden van het geval alle belangen afgewogen, waaronder de grondrechten;
- De maatregel voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit;
- Uit de motivatie van het besluit van het gemeentebestuur blijkt dat zij alle belangen heeft afgewogen.

» **Meer informatie:** uitgave 'Toezicht en handhaving bij jeugdoverlast: aanpak 2006-2010', door Nicis, in opdracht van de gemeente Amsterdam. Te vinden op website [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl), via: Thema's en dossiers/Zorg en Welzijn/Jeugdzorg.



Installaties voor hennepsteelt in woning

### *Wet Milieubeheer en Afvalstoffenverordening* **Optreden tegen overlast door handhaving van milieuregelgeving**

De afvalstoffenverordening biedt mogelijkheden om afval op straat tegen te gaan. Ook kan woonoverlast als vervuilde en verloederde woningen en tuinen op grond van de Wet milieubeheer (Wm), en de Afvalstoffenverordening worden aangepakt. In sommige gevallen is handhaven op basis van de Bouwverordening makkelijker.

### *Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplan* **Optreden tegen overlast door het bestemmingsplan te handhaven**

Mensen die woonoverlast veroorzaken handelen soms in strijd met het bestemmingsplan, met name door op een plaats met woonbestemming bedrijfsmatige handelingen te verrichten. Denk aan logies of hennepplantages. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de handhaving van het bestemmingsplan en kan een last onder dwangsom of bestuursdwang toepassen (artikel 7.1 Wet ruimtelijke ordening).

De aanpak van overlast op grond van het bestemmingsplan speelt ook wanneer sprake is van een uit de hand gelopen hobby, waarbij de grens met bedrijfsmatigheid wordt overschreden. Denk aan het gebruik van een woning voor het houden van dieren of een werkplaats. Zo werd in augustus 2009 het houden van veel honden aangepakt door middel van handhaving van het bestemmingsplan.

» **Meer informatie: Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden 5 augustus 2009, LJN: BK1072 (Puppy's en het bestemmingsplan)**

Om de handhavingsmogelijkheden uit de Wet ruimtelijke ordening te gebruiken, moeten de bestemmingsplannen van gemeenten actueel zijn. Omschrijvingen, bijvoorbeeld van het begrip 'gebruik', uit verouderde plannen sluiten niet meer aan bij de huidige opvattingen.

### **Combineren handhaving bestemmingsplan, Bouwbesluit en Bouwverordening**

Soms is het zinvol te handhaven op zowel het bestemmingsplan als het Bouwbesluit, het Gebruiksbesluit/gebruiksregelgeving en de Bouwverordening. Deze combinatie biedt vooral uitkomst bij het aanpakken van hennepkwekerijen, maar kan ook in enkele andere gevallen goed werken. Zo bood het gelijktijdig handhaven van het bestemmingsplan en de Bouwverordening in Berkel en Rodenrijs uitkomst in het geval van een tuin bij een woning die werd gebruikt als autowerkplaats.

### *Panden sluiten*

Zoek in eerste instantie altijd naar mogelijkheden de overlast met 'mildere' middelen te beëindigen. Sluiten op basis van Victoria, Damocles of Rotterdamwet (Woningwet artikel 97) is een zwaar middel. Sluiting is zowel bij huur- als koopwoningen mogelijk. Bij huurwoningen biedt het huurrecht overigens nog extra mogelijkheden om overlast te bestrijden.

Zet voor overgaan tot sluiting altijd de stappen:

- Onderzoek de melding;
- Onderzoek de omstandigheden en de mogelijke maatregelen;
- Stuur een waarschuwing (voornemen tot sluiting);
- Weeg de belangen af en onderzoek of er een andere maatregel mogelijk is (bijvoorbeeld dwangsom);
- Maak het sluitingsbevel bekend;
- Sluit het pand;
- Verhaal de kosten;
- Heropen het pand.

Hoofdstuk 8 licht deze stappen die leiden tot het sluiten van een pand toe.

## *Aandachtspunten bij het sluiten van panden*

### **Houd het gemeentelijk beleid up-to-date**

Zorg dat de gemeentelijke beleidsregels altijd up-to-date zijn en worden aangepast aan de laatste ontwikkelingen. Wanneer u de gemeentelijke beleidsregels niet heeft aangepast naar aanleiding van de verruiming van de sluitingsbevoegdheid, loopt u het risico een sluitingsbesluit niet genoeg te motiveren.

### **Neem in de APV op dat bepaalde instanties een gesloten pand mogen binnengaan**

Bij sluiting geldt een verbod op binnentreding. Dit geldt ook voor functionarissen van bijvoorbeeld gemeente en nutsbedrijven. In de APV kan worden opgenomen dat een gesloten woning door bepaalde instanties wel mag worden betreden.

### **In niet-spoedeisende zaken krijgen belanghebbenden altijd een begunstigingstermijn**

De wet geeft aan dat belanghebbenden in niet-spoedeisende zaken altijd een begunstigingsstermijn wordt geboden. Binnen deze termijn heeft de belanghebbende de mogelijkheid om de verstoring van de openbare orde te stoppen. Dit kan door de woning te sluiten, maar ook door op andere manier de verstoring van de openbare orde te beëindigen. Wanneer de belanghebbende de verstoring staakt, maar het pand niet sluit, kan hij na verloop van tijd in herhaling vallen. In dat geval kan de gemeente alsnog tot een spoedsluiting overgaan.

### **Bij ernstige vrees voor herhaling: korte begunstigingstermijn**

Alle sluitingswetten hebben een begunstigingsstermijn. Bij ernstige vrees voor herhaling van de overlast is een korte begunstigingstermijn mogelijk, maar niet te kort. In jurisprudentie is één uitspraak te vinden waarin een kraakpand met een begunstigingstermijn van 3 dagen wordt gesloten. Deze termijn wordt te kort geacht omdat de civiele ontruimingsprocedure langer duurt dan 3 dagen.

### **Onderzoek of vervangende woonruimte nodig is**

Wanneer een gemeente een woning sluit, moet zij onderzoeken of er voor vervangende woonruimte gezorgd moet worden (artikel 3:2 en 3:4 Awb en de proportionaliteitstoets van artikel 8 lid 2 EVRM). Kan de overlast de bewoners niet worden verweten, is de gemeente verplicht om alternatieve woonruimte te bieden. Deze verantwoordelijkheid (onderzoeksplicht) kan niet bij de eigenaar worden neergelegd.

### **Ontruiming na sluiting**

Sluiting is niet per se ontruiming, de spullen kunnen blijven staan. Alleen wanneer zich personen in het pand bevinden is er sprake van een strafbaar feit. De burgemeester kan een tijdelijke ontheffing van de sluiting geven om bewoners of eigenaar de gelegenheid te bieden eigendommen uit het pand te halen.

De eigenaar of verhuurder van het pand kan zelf beslissen of hij ontruimt, dat besluit ligt niet bij het college van B&W. Wanneer de eigenaar verplicht wordt het pand aan een andere huurder te verhuren, moet er wel worden ontruimd als de huidige huurder niet vrijwillig is vertrokken.

Nota bene: bij sluiting van een pand hoeft de verhuurder niet naar de rechter om het huurcontract te ontbinden of op te zeggen; een brief aan de huurder volstaat in dat geval.

» **Meer informatie over procedurele voorwaarden sluiting: Overlast en verloedering. Evaluatie wetten Victoria en Victor (VROM-Inspectie, maart 2009) paragraaf 4.2.4 en 4.3.3, downloaden via [www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl)**

## Victoria

### Panden sluiten op basis van ernstige overlast, vergelijkbaar met drugsoverlast

De Wet Victoria geeft de burgemeester bevoegdheid tot sluiting van

- een woning;
  - een niet voor het publiek toegankelijk lokaal;
  - een bij die woning of dat lokaal behorend erf.
- bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde rondom de woning of lokaal, veroorzaakt door gedragingen in de woning of het lokaal.

Sluiten op grond van Victoria – of daarmee dreigen – kan alleen als de openbare orde rond het pand ernstig wordt verstoord door gedragingen in het pand. Er moet in verband met de grondrechtenbescherming sprake zijn van ernstige overlast. Die ernstige overlast moet worden aangetoond. » **19 Tips en suggesties: vaste onderdelen woonoverlastdossier** Voor de bepaling of er sprake is van ernstige overlast is de aard van de overlast bepalend, niet de herkomst. Het gaat om vormen van overlast die ernstige risico's voor de veiligheid en gezondheid inhouden. Drugsoverlast voldoet het meest aan de genoemde criteria, maar ook bij andere vormen van overlast waarbij er sprake is van ernstige risico's voor de veiligheid en gezondheid kan de burgemeester overgaan tot sluiting. Denk bijvoorbeeld aan ernstige overlast door wapenhandel of prostitutie uit een woning. Verkeers- of geluidsoverlast kunnen niet leiden tot sluiting op grond van Victoria. Ook bij ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde mag de burgemeester een woning sluiten. Om verplaatsing van overlast tegen te gaan, geeft artikel 174a lid 2 Gemeentewet de burgemeester de mogelijkheid om bij ernstige vrees voor herhaling van een dergelijke verstoring van de openbare orde een woning te sluiten. Bijvoorbeeld wanneer de overlastgever verhuist en zijn activiteiten daar voortzet.

» **19 Wet: artikel 174a Gemeentewet**

» **Meer informatie over Victoria: Overlast en verloeder-  
ing. Evaluatie wetten Victoria en Victor (VROM-  
Inspectie, maart 2009) paragraaf 4.2, downloaden via  
[www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl)**

De burgemeester van Apeldoorn sluit in februari 2010 een woning. Er is sprake van voortdurende (geluids)overlast, onderling geweld met en zonder letsel, vernielingen, vervuiling, brandstichting en intimidatie van bewoners naar omwonenden. De bewoners schieten onder andere met een luchtdrukpistool op omwonenden vanuit de woning. De voorzieningenrechter acht de sluiting rechtmatig.

» **Zie Voorzieningenrechter Rechtbank Zutphen 3 februari 2010, LJN: BL1733.**

## Damocles

### Drugspanden sluiten zonder overlast aan te tonen

Op basis van de wet Damocles kunnen woningen worden gesloten waarin drugs (genoemd in de eerste of tweede lijst van de Opiumwet) worden verhandeld of aanwezig zijn.

» **22 artikel 13b Opiumwet**

Hierbij is het niet vereist om aan te tonen dat de openbare orde wordt verstoord en in het betreffende pand hoeven niet daadwerkelijk drugs te zijn aangetroffen. Geanonimiseerde politierapportages waaruit drugshandel blijkt, kunnen de aannemelijkheid van drugshandel voldoende onderbouwen. Damocles heeft voor de bestrijding van drugspan- den de rol van Victoria min of meer overgenomen, omdat bij Damocles de overlast niet hoeft worden aangetoond.

## Eigenaar en verwijtbaarheid

Aandachtspunt is de verwijtbaarheid van de eigenaar. In geval van een lokaal, zoals een café, speelt de verwijtbaarheid geen rol: een lokaal kan ook gesloten worden als de exploitant niet persoonlijk bij drugshandel betrokken is. Bij een woning kan de rechter coulance hebben met de verhuurder. Als die niets afweet van de drugshan- del van de huurder, kan de rechter bijvoorbeeld een sluiting van 12 maanden en te zware maatregel vinden. Stel de eigenaar hoe dan ook altijd op de hoogte van het voornemen een pand te sluiten.

## Rotterdamwet

### Panden sluiten om leefbaarheid te waarborgen

Met het van kracht worden van de 'Rotterdamwet' (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) in 2005 is leefbaarheid nu ook een grond om panden te sluiten op basis van de Woningwet. » **24 Wet: artikel 97 Woningwet**  
De wet kan worden ingezet bij handhaving van leefbaarheidsproblemen en bouw- en huisvestingsregelgeving.

De wet bevat regelgeving voor alle gemeenten met leefbaarheidsproblemen, maar vooral voor de Nederlandse Grote Steden (de GSB-steden). De wet biedt grofweg drie mogelijkheden om de grootstedelijke problemen aan te pakken:

- verlagen van de onroerendezaakbelasting (OZB) in kansenzones (fiscale maatregel);
- inkomenseisen stellen aan woningzoekenden in bepaalde gebieden (maatregel met betrekking tot de woningmarkt);
- een sluitingsbevoegdheid (door de inwerkingtreding van artikel 97 Woningwet).

De sluitingsbevoegdheid betreft een cumulatie van overtredingen van de Woningwet die geen eenmalig karakter hebben, zoals overbewing die gepaard gaat met vervuiling, hennepsteelt of gebruik van de tuin als stortplaats. Het gaat om gedrag dat een buitengewoon negatief effect heeft op de directe woonomgeving en waarbij een klaarblijkelijk (duidelijk) gevaar bestaat dat de overlast zich zal herhalen. Dat gevaar is onder andere in te schatten door naar de historie van het pand en de achtergrond van de bewoners en eigenaren te kijken. De Rotterdamwet wordt in 2010 geëvalueerd.

## Victor

### Na sluiting pand versneld weer in gebruik nemen

In 2002 is op initiatief van de Tweede Kamer de wet Victor in werking getreden. Deze wet biedt grondslag om een pand na sluiting versneld in gebruik te (laten) nemen en zo leefbaarheidsproblemen als gevolg van langdurige leegstand te voorkomen. In het kader van deze wet is:

- aan de Woningwet een mogelijkheid toegevoegd om panden in beheer te nemen (artikel 14);
- in het Burgerlijk Wetboek is in artikel 7:231 lid 2 voor de verhuurder de mogelijkheid gecreëerd om in geval van sluiting de huur op te zeggen;
- aan de Onteigeningswet de mogelijkheid toegevoegd om als *ultimum remedium* tot onteigening over te gaan, als het in gebruik of beheer nemen van een pand niet helpt of kan.

De Woningwet bepaalt dat de gemeente van de eigenaar van een gesloten pand kan eisen het in beheer te laten nemen door een ander. » **23 artikel 14 Woningwet**. Het college van B&W kan met bestuursdwang of een last onder dwangsom zorgen dat dat besluit (het over laten nemen van het beheer en gebruik) wordt nageleefd. Beide besluiten moeten gelijktijdig bekendgemaakt worden. Risico voor gemeenten is dat hiervoor kosten worden gemaakt die moeilijk te verhalen zijn. Een mogelijkheid is om eerst de eigenaar te verplichten voorzieningen te treffen waardoor het pand weer op redelijke wijze gebruikt kan worden.

» **23 artikel 14 lid 2 sub c Woningwet**

» **Meer informatie over Victor: Overlast en verloeder-  
ring. Evaluatie wetten Victoria en Victor (VROM-  
Inspectie, maart 2009) paragraaf 4.4, downloaden via  
[www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl)**

## Onteigenen

De gemeente moet een gesloten pand eerst in beheer nemen, voordat zij dat pand (als het nodig is) kan onteigenen op grond van artikel 77 Onteigeningswet. Die procedure kan vrij lang duren en kostbaar zijn. Gemeenten kiezen er daarom soms voor de onteigeningsprocedure te starten, maar tegelijk te bekijken of gedurende dit traject het pand voor een redelijke prijs aangekocht kan worden. Een alternatief is dat de gemeente verloederde panden aankoopt en zelf een andere bestemming geeft, of ze bijvoorbeeld met opknopverplichting verkoopt aan particulieren.

» **Meer informatie: Brochure Herover het vastgoed van  
VROM/WWI, juli 2009, via [www.vrom.nl/publicaties](http://www.vrom.nl/publicaties)**

## 8. Stappenplan Bestuursrechtelijk handhaven

Het opleggen of uitvoeren van een bestuursrechtelijke maatregel verloopt langs een aantal stappen. Neem niet meer stappen dan noodzakelijk is: vaak is een waarschuwing al genoeg. Bij iedere stap is het mogelijk om niet-juridische middelen toe te voegen aan het plan van aanpak (en dan eventueel de juridische acties te beëindigen). Voor beide middelen geldt: benader de overlastgever (en klager) persoonlijk. Door persoonlijk langs te gaan - om de waarschuwingsbrief af te geven bijvoorbeeld - is de situatie vaak al op te lossen zonder een handhavende maatregel op te leggen.

» **meer informatie: op de website van de vereniging Bouw en Woningtoezicht, [www.vereniging-btw.nl](http://www.vereniging-btw.nl) zijn verschillende voorbeelden, handreikingen en stappenplannen te vinden rond onder andere aanschrijven.**

Dit stappenplan treedt in werking na registratie van de melding en na de constatering dat er inderdaad sprake is van onrechtmatige overlast:

**Stap 1** Stel proces-verbaal of rapport op (politie, toezichthouder) van de overlast of onrechtmatige situatie.

IN GEVAL VAN SPOED: GA DIRECT NAAR STAP 6.

Van spoed is bijvoorbeeld sprake als de brandweer een gevaarlijke situatie constateert. De betreffende brief van de brandweer dient dan aan het dossier te worden toegevoegd.

### Machtiging tot binnentreden

Indien een eigenaar niet bereikbaar is of zijn medewerking niet wil verlenen om een pand te betreden, is een bevel tot binnentreden nodig, getekend door de burgemeester. Maak goede werkafspraken, zodat dat bevel snel verleend kan worden. » **35 Modelbrief 3, machtiging tot binnentreden**

**Stap 2** Stuur de eigenaar of bewoners een algemene waarschuwingsbrief of een specifieke waarschuwing. Geef daarin een termijn wanneer de overlastgevende handeling moet zijn gestopt.

» **37-38 Modelbrieven 5.1 en 5.2, waarschuwingsbrieven** Ga bij voorkeur het gesprek aan en overhandig onder toelichting een officiële brief. Let bij een schriftelijke waarschuwing op de toon van de brief en refereer daarin nog niet aan handhavingsmaatregelen. Die zijn misschien helemaal niet nodig als de ongewenste situatie wordt hersteld.

Stel eventuele derden (zoals politie en hulpverlening) en de klager schriftelijk op de hoogte van de verstuurde waarschuwing.

**Stap 3** Controleer of de overlastgevende handeling is gestopt.

Geen overlast geconstateerd? Stel de klager op de hoogte. Hier stopt het stappenplan.

Wel overlast geconstateerd? Maak proces-verbaal of een rapport op en ga naar stap 4.

**Stap 4** Neem een voornemen tot een handhavend besluit. Stuur een brief » **39 modelbrief 6, meld voorgenomen maatregel** en noem daarin de geconstateerde overlast, het voorgenomen besluit en de termijn waarbinnen de overlast gestopt moet zijn. Nodig de bewoner of eigenaar uit voor een zienswijzengesprek. Voer dit gesprek.

**Stap 5** Controleer of de overlastgevende handeling is gestopt.

Geen overlast geconstateerd? Stel de klager op de hoogte. Hier stopt het stappenplan. » **43 modelbrief 8, meld maatregel wordt niet uitgevoerd**

Wel overlast geconstateerd? Maak proces-verbaal of een rapport op en ga naar stap 6.



**Stap 6** Neem een handhavingsbesluit. Voer het handhavingsbesluit in geval van spoed direct uit. Is er geen sprake van spoed, bepaal dan of er een begunstigingstermijn moet worden geboden en wat de lengte van die termijn is. Breng het besluit naar bewoner of eigenaar van de woning waarin de overlast wordt veroorzaakt.

Schrijf het handhavingsbesluit in het beperkingenregister. Sommige besluiten (zoals sluitingsbesluiten op grond van artikel 174a Gemeentewet) moeten worden ingeschreven in het beperkingenregister. Is een beperking ingeschreven in dat register, geldt de last onder bestuursdwang of dwangsom voor iedere verdere rechtsopvolger van degene aan wie de beperking is opgelegd. Met andere woorden: het handhavingsbesluit wordt dan bij overdracht van het ontroerend goed automatisch van kracht voor de nieuwe eigenaar. » **meer informatie:** website [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), ga via onderwerpen/ruimte naar wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen

**Wanneer geen termijn wordt aangeboden:**

Voer de last onder dwangsom of bestuursdwang uit. Leg de bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking op.

**Wanneer wel een termijn wordt aangeboden:**

» **45 modelbrief 10, maatregel met begunstigingstermijn**  
Controleer of de benodigde maatregelen zijn genomen.

Wanneer dat niet het geval is: leg de bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking op.

**Stap 7** Stel de klager op de hoogte van de afloop.

**Contact opnemen met eigenaren**

*Onvindbare eigenaar*

Wanneer de eigenaar of overtreder onvindbaar is, is het niet mogelijk een bestuursdwangbesluit toe te sturen of te overhandigen. In dat geval kan de gemeente het besluit bekend maken door bijvoorbeeld publicatie in een dag- of nieuwsblad,

aanplakking op het gemeentelijke publicatiebord, of door aanplakking ter plekke.

Soms is het voldoende het besluit op het gemeentekantoor ter inzage te leggen. Dat ter inzage leggen moet dan wel op een bepaalde manier bekend worden gemaakt.

Als een eigenaar onvindbaar is, is bestuursdwang niet uitgesloten, maar kostenverhaal wel.

Wanneer er voldoende juridische basis voor de vordering is, biedt beslaglegging en openbare verkoop van het pand misschien uitkomst.

**Meerdere eigenaren**

Een besluit tot het toepassen van bestuursdwang moet bekend worden gemaakt aan:

- de overtreder;
- degene die recht heeft op het gebruik van de zaak waar bestuursdwang op wordt toegepast;
- de aanvrager.

Soms zijn er meerdere overtreders tegelijk. Om een handhavingsbesluit uit te voeren, moet de overtreder behoren tot degenen aan wie de bestuursdwangbeschikking bekend is gemaakt. Dus in geval van een pand met meerdere eigenaren moet de bestuursdwangbeschikking aan alle eigenaren van de woning bekend worden gemaakt. Maak in geval van een VvE de beschikking bekend aan alle eigenaren van de woning en aan het bestuur van de VvE.

## 9. Strafrecht

Deze handreiking richt zich voornamelijk op de bestuursrechtelijke aanpak van woonoverlast. Bij ernstige normschendingen, bedreiging en discriminatie of bij (dreigende) escalatie in de vorm van geweld tegen personen of goederen bestaat ook de mogelijkheid te handhaven op basis van het strafrecht. Strafrechtelijke handhaving is mogelijk bij overlastfeiten strafbaar gesteld in:

- de Algemene Plaatselijke Verordening » zie hoofdstuk 7
  - het wetboek van Strafrecht (zoals bijvoorbeeld burengerucht, artikel 431 Sr)
- of in bijzondere wetten als
- de Woningwet (zie de artikelen 1a, 1b, 7b, 14a Woningwet en 1a Wet op de Economische delicten)
  - de Wet Ruimtelijke Ordening (zie artikelen. 7.10 WRO en 1a Wet op de Economische delicten)
  - de Wet Milieubeheer (zie de artikelen. 10.1 Wm en 1a Wet op de Economische delicten)

Ook is strafrechtelijke handhaving mogelijk wanneer de overlastsituatie gepaard gaat met discriminatie, bedreiging of geweld tegen personen of goederen.

Het Openbaar Ministerie kan de overlastveroorzaker strafrechtelijk vervolgen. Gemeenten of verhuurders kunnen aan klagers die zich bij hen melden informatie verstrekken en hen verwijzen naar de politie om aangifte te doen. Daarnaast kunnen zij de politie op de hoogte brengen, wanneer zij een groot aantal meldingen ontvangen.



## 10. Privaatrecht

### In een notendop

- Huurders en verhuurder pakken overlast aan op basis van het huurrecht;
- Bewoners pakken onrechtmatige overlast aan op basis van het burendrecht;

In bepaalde gevallen biedt het privaatrecht meer mogelijkheden dan het bestuursrecht, vanwege het verschil in relatie tussen particulier onderling en tussen overheid en particulier.

Dat particulier initiatief mogelijk is, betekent niet dat de overheid geen taak heeft in het aanpakken van overlast. Vaak worden ook wettelijke bepalingen overtreden, waartegen de overheid handhavend moet optreden.

Zorg bij privaatrechtelijke stappen op basis van het huurrecht of burendrecht voor een zorgvuldig opgebouwd dossier. Een dergelijk dossier verschilt niet zoveel van een dossier dat nodig is voor bestuursrechtelijke stappen.

#### » 25 Tips en suggesties: Vaste onderdelen woonoverlastdossier

Wanneer burend onderling (of huurder en verhuurder) de gang naar de rechter maken, is het conflict al in bepaalde mate geëscaleerd. De rechtsgang kan de verhoudingen verder verstoren. Het feit dat privaatrechtelijke stappen mogelijk zijn, ontslaat corporaties en gemeenten dan ook niet van hun taak om woonoverlast aan te pakken.

#### *Huurders en verhuurder pakken overlast aan op basis van het huurrecht*

Bij woonoverlast veroorzaakt door bewoners van huurwoningen, kan het huurrecht een rol spelen in de aanpak. Huurder en verhuurder hebben onderling een huurovereenkomst gesloten. Uit deze

huurovereenkomst en uit het huurrecht ontstaan verplichtingen van de huurder en verhuurder ten opzichte van elkaar. De verhuurder moet zich als goed verhuurder te gedragen, de huurder moet zich als goed huurder gedragen. In veel huurovereenkomsten is bovendien een zogenaamde overlast-clausule opgenomen, waarin wordt bepaald dat de huurder geen overlast voor omwonenden mag veroorzaken.

Maar ook wanneer een dergelijke clausule niet is opgenomen kan het huurrecht uitkomst bieden. Wanneer een huurder overlast veroorzaakt, gedraagt hij zich in bepaalde gevallen niet als goed huurder: er is sprake van wanprestatie.

Aan het veroorzaken van overlast kunnen binnen het huurrecht verschillende gevolgen worden verbonden. De zwaarte van de sancties moet daarbij in verhouding staan tot de ernst van de overlast.

Mogelijke sancties:

- een verbod op het veroorzaken van overlast;
- een vordering tot schadevergoeding;
- ontbinden van huurovereenkomst;
- een ontruimingsvonnis (na ontbinden overeenkomst).

De mogelijkheden van het huurrecht zijn soms ruimer dan die van het bestuursrecht. Een huurovereenkomst kan bijvoorbeeld sneller ontbonden worden dan een woning op grond van de Wet Victoria gesloten kan worden. Dit is het gevolg van het verschil tussen de juridische relatie tussen huurder en verhuurder en de relatie tussen overheid en burger. De eerste relatie is, in tegenstelling tot de tweede, een privaatrechtelijke contractuele relatie. Verhuurders kunnen als huurders (bepalingen uit) het huurcontract niet nakomen dat huurcontract

laten ontbinden (wegens contractbreuk). In dat geval is er geen sprake van een overheid die ingrijpt in het privéleven. De overheid is aan grondrechten gebonden.

Stapsgewijze aanpak overlast door de verhuurder:

1. Spreek de overlastveroorzakende huurder aan.  
Een huurder moet zich op grond van de wet als goed huurder gedragen (7:213 Burgerlijk wetboek);
2. Treed bij overlast actief op, bijvoorbeeld door een gedegen (buurt)onderzoek in te stellen naar de overlast;
3. Probeer te bemiddelen als er inderdaad sprake is van overlast;
4. Lukt bemiddeling niet, sommeer de overlast veroorzakende huurder officieel om de overlast te staken. De wet noemt dit: de huurder een 'ingebrekestelling' sturen;
5. Helpt ook de ingebrekestelling niet, maak dan de gang naar de rechter. Verzoek aan de rechter de huurovereenkomst met de overlastveroorzakende huurder te ontbinden. De rechter zal bekijken of andere middelen eerst zijn ingezet (zoals de huurder verzoeken te stoppen met de overlast). Ook zal de rechter naar de plicht van de verhuurder kijken: als die bijvoorbeeld heeft verzaakt te isoleren en er is sprake van geluidsoverlast, zal de rechter het contract misschien niet ontbinden. In een gewone procedure over het ontbinden van een huurovereenkomst doet de rechter tijdens de beëindigings- of ontbindingsprocedure ook uitspraak over de ontruiming van een woning. De verhuurder verkrijgt daarmee een ontruimingsvonnis, waarmee de deurwaarder tot gedwongen ontruiming over kan gaan.

#### *Bewoners pakken onrechtmatige overlast aan op basis van het burencrecht*

Een overlastondervindende bewoner kan een overlastveroorzaker zelf ook juridisch aanspreken wanneer er sprake is van onrechtmatige overlast. Het risico van juridische actie ondernemen is wel dat de onderlinge verhoudingen verslechteren.

Een vaak voorkomende vorm van overlast is geluidsoverlast of burenlawaai. Een civielrechtelijk overlastverbod biedt meer mogelijkheden dan het publiekrecht biedt. Toch stappen de meeste mensen die overlast ondervinden niet naar de civiele rechter, omdat zij de juridische mogelijkheden niet kennen of deze weg ingewikkeld en duur vinden.

#### **Overheid helpt bewoners gezamenlijk actie te ondernemen**

Een bijzondere vorm van juridische actie is dat burens dit gezamenlijk doen. Dat kan via een bestaande rechtspersoon (bewonersvereniging, Vereniging van Eigenaren) of via een rechtspersoon die zij naar aanleiding van de overlast oprichten. De overheid kan dit faciliteren met advies, informatie, ter beschikking stellen van vergaderruimte of een bijdrage in de proceskosten.

» **Meer informatie: Onderzoek Woonoverlast, VROM-Inspectie, 2010**



# 11. Overlast voorkomen en structureel aanpakken: beleid maken

## In een notendop:

- Verzamel gegevens over woonoverlast;
- Bepaal de beleidsbehoefte op grond van analyse;
- Zorg voor 'commitment' bij de ambtelijke organisatie en bij het gemeentebestuur;
- Beleidscyclus: doelen, strategie, programma en evaluatie;
- Programma en organisatie:
  - Maak de koppeling met verwant beleid;
  - Betrek partnerorganisaties bij het beleid;
  - Stem de communicatie af.

Beleid rond de aanpak woonoverlast moet in ieder geval voorzien in duidelijke, transparante en eenduidige processen. Daardoor is er sprake van rechtsgelijkheid, is de procedure van klagen en beklaagd worden duidelijk voor bewoners en kan vanaf het eerste signaal een goed dossier - dat draait om waarheidsvinding - worden opgebouwd.

Voordelen woonoverlastbeleid:

- Preventie en structurele aanpak (dus minder overlast);
- Duidelijkheid en transparante procedures (voor klagers en beklaagden);
- Vereenvoudiging rechtsgang door betere dossiervorming;
- Betere samenwerking bestuur en ambtelijke organisatie;
- Efficiëntere aanpak (dus overlast eerder of sneller aangepakt).

## Verzamel gegevens over woonoverlast

Een goed beeld krijgen van de woonoverlast in een bepaald gebied (dorp, wijk, stad) is 'stap nul' in het opzetten van beleid rond woonoverlast. De belangrijkste bron van informatie zijn klachten van bewoners en van veldwerkers (zoals opbouwwer-

kers, wijkagenten, beheerders van de verhuurder). Zorg voor een laagdrempelig meldpunt waar mensen hun klacht kwijt kunnen en dat zorgt dat alle meldingen centraal worden geregistreerd (en geanalyseerd).

In de gemeente Assen inventariseren bewoners in een gesprek met de wijkwethouder de overlast die zij ervaren. Bewoners nemen vervolgens ook zitting in de werkgroepen die aan de oplossingen van de overlastproblemen werken.

## » 16 Praktijkvoorbeeld: samenwerking met bewoners in Assen

Let wel: lang niet iedere bewoner die woonoverlast ervaart, meldt die overlast. Een onderzoek onder bewoners kan problemen rond woonoverlast aan het licht brengen, die niet door bewoners zijn gemeld.

Persoonlijke omstandigheden kunnen medeoorzaak zijn van overlast. Denk aan slechte en gehorige woningen, financiële zorgen, werkloosheid en opvoedingsproblemen. Ernstige woonoverlast van individuen of families hangt vaak samen met psychosociale problemen. Andere veelgenoemde oorzaken die in gemeentelijke beleidsplannen worden genoemd zijn illegale kamerverhuur, overbewoning, drugshandel in panden en wietplantages.

Houd bij het registreren van alle meldingen rekening met het feit dat de gegevens nodig zijn voor de probleemanalyse. Registreer en onderzoek:

- Waar komt overlast voor? Komt het in bepaalde gebieden/wijken meer voor dan in andere?
- Is de overlast fysiek (zoals vervallen panden), of sociaal (zoals burenlawaai)?

- Wat zijn de oorzaken? Spelen er bijvoorbeeld psychosociale problemen, zijn de woningen slecht en gehorig?
- Wat is de aard van de overlast? Is die incidenteel of structureel, ernstig of eenvoudig, onrechtmatig of niet, gevoed door discriminatie of niet?
- Wat zijn de gevolgen van de overlast? Hoeveel mensen hebben er last van en in welke mate? Bereiken de overlastproblemen de gemeente wel?
- Hoe urgent is het overlastprobleem? Is er sprake van een acute gevaarlijke situatie? Is de overlast al tijden aan de gang, maar nooit aangepakt (bijvoorbeeld omdat men dacht dat het wel meeviel)?

#### Bepaal de beleidsbehoefte op basis van analyse

De 'zwaarte' van het woonoverlastbeleid is afhankelijk van de aard en frequentie van woonoverlast. Woonoverlastbeleid bevat strategieën op het gebied van preventie, de projectmatige aanpak van structurele overlast en de aanpak van 'incidentele' gevallen van woonoverlast. Om echt preventief te werken en structurele overlast tegen te gaan, moet het woonoverlastbeleid actief zijn: dat wil zeggen een actieve inzet van middelen en menskracht om overlastproblemen op te sporen - bijvoorbeeld door bewoners te bevragen of door handhavingsacties van Bouw- en woningtoezicht - en aan te pakken. De aanpak kan reactief zijn of proactief. In een reactieve aanpak ligt het accent op snel en adequaat reageren op meldingen en klachten. Een reactieve aanpak 'blust wel branden', maar voorkomt geen toekomstige overlast.

Beleid bestaat bijvoorbeeld uit maatregelen die:

- fysieke bronnen van overlast (overbewoning, gehorige woningen, verval) aanpakken;
- contact tussen bewoners stimuleren (gericht op rekening houden met elkaar en prettig samenleven);
- actief potentiële oorzaken van woonoverlast (zoals psychosociale of financiële problemen) opsporen en tegengaan.

#### Zorg voor commitment bij de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur

Leg gegevens die de ambtelijke organisatie verzamelt en de signalen die het gemeentebestuur opvangt regelmatig naast elkaar. Zo zijn beiden op de hoogte van wat er speelt. Wissel ook regelmatig informatie uit over mogelijke oplossingen, dat voorkomt de aanpak van een woonoverlastprobleem met te zware bestuurlijke middelen, waar lichtere middelen voorhanden zijn.

#### Toon commitment

Hoe steviger het commitment, hoe beter. De meest vergaande vorm is dat bestuurders hun positie verbinden aan het halen van de doelstelling, zoals in Rotterdam burgemeester Opstelten deed bij de Rotterdamse veiligheidsaanpak. Dit zette andere bestuurders en directeurs van diensten op scherp, en verschaft de burgervader de legitimatie om een stevige coördinerende rol te spelen.

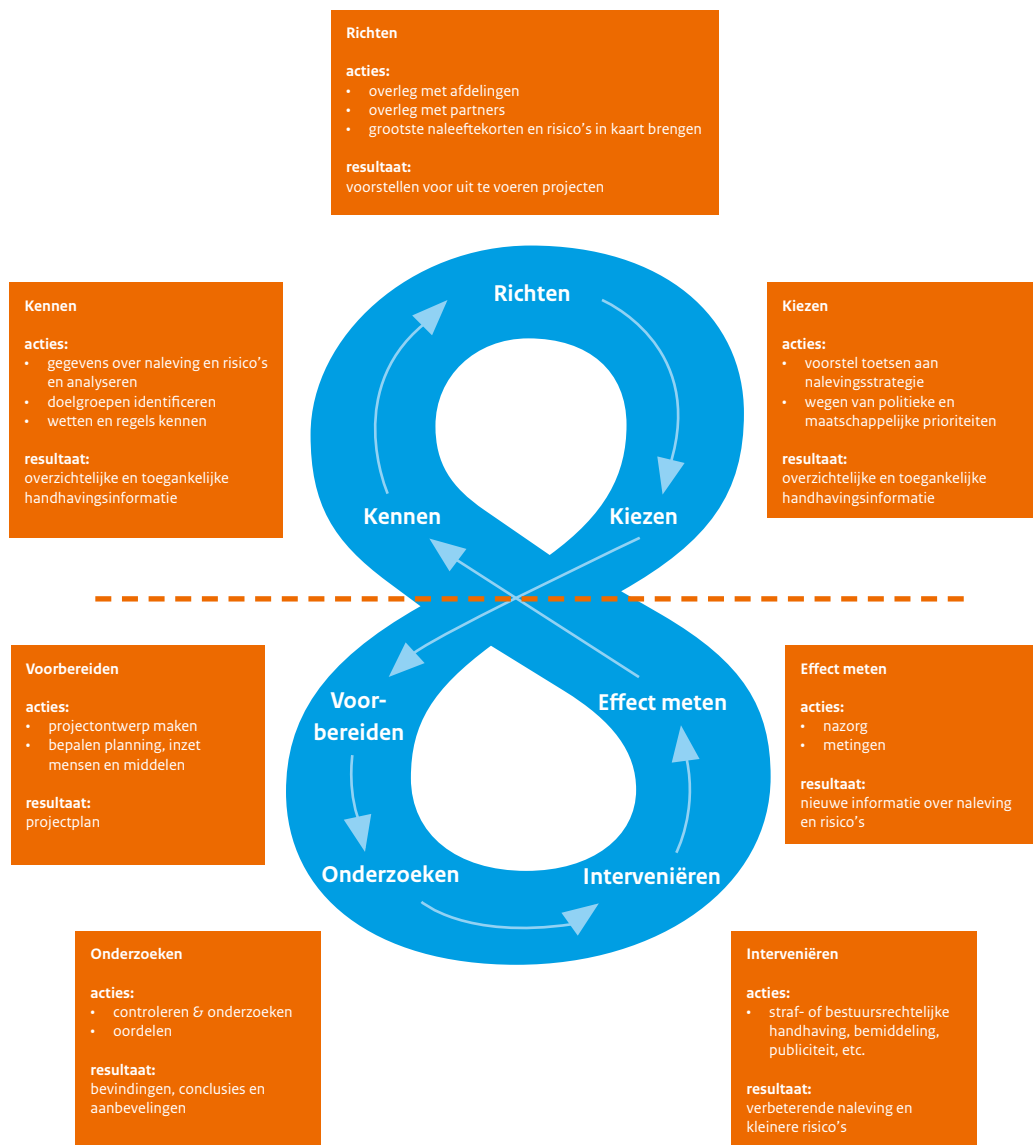
#### De 8, model beleid en uitvoering

Richt het beleids- en uitvoeringsproces in volgens verschillende samenhangende stappen, die een cyclus vormen van onderzoeken, keuzes maken, uitvoeren en leren.

De bovenste helft van de 8 is gericht op weloverwogen keuzes maken uit verschillende beleids-thema's. In de onderste helft draait het om de uitvoering van de beleidsplannen en het leren van lessen die weer informatie opleveren voor nieuwe keuzes.



## Programmering



## Uitvoering

Bron: VROM-Inspectie

### Programma en organisatie

Stel op basis van de analyse en de beleidsbehoefte een uitvoerbaar programma samen.

Het uitvoeringprogramma beantwoordt in ieder geval de vragen:

- Welke problemen worden eerst aangepakt, welke problemen later of voorlopig niet en welke pakken we altijd direct aan?
- Wat is er beschikbaar aan budget, menskracht en andere middelen?
- Hoe zetten we die middelen in?
- Hoe regelen we het proces: wie doet wat en wanneer?

Natuurlijk kan een gemeente op alle fronten tegelijk inzetten, maar over het algemeen is het nodig om keuzes te maken. Personeel en budget is niet oneindig beschikbaar.

### Bijzondere oplossingen

Veel gemeenten kampen met **notoire overlastgevers**, doorgaans individuen of gezinnen met psychosociale problemen. Vaak worden zij binnen een gemeente een 'doorschuifgezin' dat zich in een bepaalde corporatiewoning onmogelijk maakt, en dan verhuist naar een woning van de volgende corporatie. Om deze problematiek op te lossen hebben verschillende corporaties een tweede- of laatstekansbeleid ontwikkeld. Huurders die na de tweede of laatste kans toch uit de woning worden gezet, kunnen soms terecht in de maatschappelijke opvang, van waaruit zij zich eventueel stapsgewijs weer kwalificeren voor meer zelfstandige huisvesting. Het komt voor dat mensen die op straat terechtkomen, uit beeld raken. Dit wordt over het algemeen als niet-wenselijk beschouwd. Veel gemeenten zoeken nog naar effectieve, maar humane oplossingen. Een optie is bijvoorbeeld om huishoudens die zich 'onmogelijk' hebben gemaakt bij verhuurders te huisvesten in 'Skaeve Huse': kleinschalige modulaire woonunits op plekken waar weinig of geen omwonenden zijn. In Maastricht bijvoorbeeld leunen 5 woonunits (containerwoningen)

aan bij het sociaal pension van het Leger des Heils. De bewoners van de units wonen min of meer zelfstandig, maar krijgen ook een bepaalde mate van basiszorg en begeleiding. Onder andere Amsterdam heeft Skaeve Huse, die zo succesvol bleken te zijn dat de betrokken corporaties in 2010 na tweeënhalf jaar besloten tot verlenging van het project.

**Notoire overlastgevers aanpakken is met name problematisch als het gezinnen met kinderen betreft. Een deel van de oplossing is wellicht om verlies van de woning door wangedrag te combineren met het onder toezicht stellen van eventuele kinderen.**

### Maak de koppeling met verwant beleid

Divers (bestaand) gemeentelijk beleid kan helpen woonoverlast te voorkomen. Naarmate meer en betere huisvesting is geregeld voor bijzondere aandachtsgroepen (daklozen, drugsverslaafden, studenten, arbeidsmigranten) zijn er minder problemen in de bestaande woningvoorraad, of in straten, parken en pleinen. Onder andere zorginstellingen hebben een belangrijke taak bij de preventie en oplossing van psychische problemen. Daarnaast heeft beleid op het gebied van woonfraudebescherming, onrechtmatige bewoning, de regulering van kamerhuur, het tegengaan van verloedering en het bestrijden van crimineel vastgoed een preventieve werking op woonoverlast.

» **27 Meer informatie: Handreikingen woonoverlast (oa. over huisvesting speciale groepen en tegengaan ongewenste situaties)**

### Betrek partnerorganisaties bij het beleid

De gemeente heeft de regie bij de aanpak van woonoverlast. Het initiatief voor beleid ligt daarom bij burgemeester, wethouder of het hele college van B&W. Het realiseren van het beleid vraagt echter om een collectieve actie van meerdere organisaties. In grote steden draait het vraagstuk van goede samenwerking om het op één lijn krijgen van veel verschillende partijen. Kleinere gemeenten staan

voor de uitdaging om pragmatisch en met beperkte middelen toch effectief tegen woonoverlast op te treden. Een mogelijkheid is om regionaal de krachten te bundelen en de aanpak af te stemmen.

Organiseer de uitvoering van het beleid in samenwerking met de partijen die erbij betrokken zijn. Leg in een convenant vast wat de gezamenlijke doelstellingen zijn. » **16 Praktijkvoorbeeld: convenant aanpak drugsoverlast**

Bepaal wie wat doet, waarvoor verantwoordelijk is en wat betaalt. Ga lastige discussies niet uit de weg en maak meteen goede afspraken over de privacy-aspecten bij de uitwisseling van gegevens.

Partijen die een rol spelen:

- Gemeente neemt de regie;
- Gemeente bewaakt de leefbaarheid;
- De burgemeester en het college van B&W handhaven de openbare orde en veiligheid en wet- en regelgeving;
- Verhuurder waarborgt rustig woongenot en de kwaliteit van de woning;
- Bewoners nemen zelf verantwoordelijkheid;
- De politie reageert op acute meldingen en neemt aangiftes op;
- Het Openbaar Ministerie vervolgt plegers van strafbare feiten;
- Zorg- en hulpverlening bieden hulp bij psychische- of verslavingsproblemen.

Zorg ook voor goede afspraken binnen de gemeentelijke organisatie. De ene dienst, zoals bouw- en woningtoezicht, zal de nieuwe beleidsinzet makkelijk oppakken, omdat handhaving al een kerntaak is. Voor diensten met ondersteuning en zorg als kerntaak, zoals GGZ en sociale zaken, leidt het nieuwe beleid misschien tot een accentverschuiving, waardoor ze een nieuw evenwicht moeten zoeken tussen zorg en handhaving.

## » 29-33

**Rol gemeente bij aanpak woonoverlast: regie voeren**  
**Rol gemeente bij aanpak woonoverlast: leefbaarheid bewaken**

**Rol college van B&W bij aanpak woonoverlast: handhaven openbare orde en veiligheid**

**Rol verhuurder bij aanpak woonoverlast: waarborgen rustig woongenot**

**Rol bewoners bij aanpak woonoverlast: signaleren en verantwoordelijkheid nemen**

**Rol politie bij aanpak woonoverlast: reageren op acute meldingen**

**Rol Openbaar Ministerie bij aanpak woonoverlast: vervolgen strafbare feiten**

**Rol zorg- en hulpverlening bij aanpak woonoverlast: hulp bieden bij psychische- of verslavingsproblemen**

## Evalueer

Spreek evaluatiemomenten af, waarop bekeken wordt of de aanpak van de woonoverlast op koers ligt. Zijn de voorgenomen maatregelen, zoals handhavingsactiviteiten, ook uitgevoerd en in hoeverre heeft dit geleid tot het oplossen van overlastsituaties, het aantal meldingen over overlast, en het woongenot in het algemeen? Effectieve evaluatie begint in een veel eerder stadium, bij het formuleren van de doelen. Hoe meer die 'SMART' (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) zijn geformuleerd, hoe makkelijker en zinvoller is het om in de evaluatie te bepalen of ze behaald zijn.

Evalueer niet alleen of de doelen behaald zijn, maar bekijk ook regelmatig of de processen kunnen worden verbeterd.

» **Zie bijvoorbeeld de jaarrapportage 2008 van het Meld- en Steunpunt Woonoverlast Den Haag, via <http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2009/RIS164913A.PDF>**

## Stem de communicatie af

Bij de aanpak van woonoverlast speelt communicatie een grote rol. Interne communicatie is van belang voor een goede afhandeling van een overlastklacht. Ook intensieve communicatie tussen de verschillende partijen is noodzakelijk.

Zorg voor een communicatiestructuur waarmee:

- Altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de afhandeling;
- Relevante gegevens over de overlastgever en de situatie worden gedeeld;
- Lastige casussen regelmatig met alle partijen worden doorgenomen;
- Afspraken centraal worden vastgelegd;
- De samenwerking en eventuele problemen daarmee geregeld worden besproken;
- De resultaten uit de praktijk worden teruggekoppeld naar beleid en bestuur.

Zorg dat voor bewoners altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen, wat de status van hun zaak is en wie ze kunnen aanspreken op de afhandeling van hun klacht. Dat houdt in dat alle partijen hun communicatie hierover op elkaar af moeten stemmen. Dat kan op grofweg drie niveaus van samenwerking:

- Eigen middelen naast elkaar inzetten: iedere dienst gebruikt haar eigen middelen en momenten van communiceren. Zorg daarbij dat de verschillende boodschappen elkaar nooit tegenspreken;
- Eigen middelen op elkaar afstemmen: de verschillende diensten stellen bijvoorbeeld gezamenlijke boodschappen op, stemmen af welke onderwerpen ze behandelen of maken afspraken over het tijdstip waarop een bepaalde boodschap naar buiten wordt gebracht. Ze gebruiken hierbij wel hun eigen middelen;
- Communicatie centraal regelen: de partijen zetten een communicatielijn op met een eigen uitstraling, tone-of-voice, enzovoort en brengen geen eigen producten rond dit onderwerp meer uit. Stel gezamenlijk kaders waarbinnen de centrale afdeling communicatie vrij kan bewegen; per communicatie-uiting ieder partij laten 'meelezen' is niet werkbaar.

Houd er bij elk communicatiemoment rekening mee dat op enig moment juridische maatregelen nodig zijn. Let daarom op de wettelijke eisen die in dit kader aan communicatie worden gesteld.

## 12. Communicatie

### In een notendop

- Bewustwording en draagvlak creëren bij bewoners.
- Grenzen aangeven.

### Bewustwording en draagvlak creëren bij bewoners

Veel mensen zijn zich er niet bewust van dat hun gedrag door een ander wordt ervaren als overlast. Alleen als voor bewoners duidelijk is dat hun gedrag niet mag, maatschappelijk ongewenst is of als overlast wordt ervaren, kunnen zij hun gedrag veranderen.

Laat niet alleen weten wat woonoverlast is, en wat de grenzen zijn, maar maak ook duidelijk wat de overheid en andere partijen doen om overlast tegen te gaan. Communiceer dus de algemene aanpak en bijbehorende aandachtspunten. Dat maakt:

- Mensen bewust van wat overlastgevend gedrag is;
- De bewoners duidelijk wat er van hen wordt verwacht en waar ze terecht kunnen met klachten als ze het zelf niet kunnen oplossen;
- De basis voor een eventuele juridische aanpak steviger.

De insteek van communicatie over woonoverlast naar bewoners is: probeer er zelf uit te komen. Bied daarbij uitleg, informatie en hulp. Maak daarnaast duidelijk waar bewoners terecht kunnen als ze er toch niet zelf uitkomen.

Klagers moeten het gevoel krijgen er niet alleen voor te staan en dat er serieus naar hun klachten wordt gekeken. Zij moeten zich als het ware uitgenodigd voelen zich te melden in geval van overlast. Onderzoek regelmatig de tevredenheid van bewoners over de afhandeling van hun zaak. Laat 'succesvolle' oplossingen ook zien: open communicatie met bewoners over de aanpak van problemen en oplossingen zorgt voor een breder draagvlak

onder zowel de bevolking als de verschillende partijen. Hier ligt een belangrijke taak voor het meldpunt. Communiceer dus niet alleen dat het meldpunt bestaat en waar het voor is, maar zorg ook dat vanuit het meldpunt goed wordt gecommuniceerd bij de afhandeling van klachten. Goede ervaringen met het meldpunt van bewoners hebben vaak veel meer effect dan het verspreiden van bijvoorbeeld een flyer.

### Grenzen aangeven

Communiceer duidelijk wat wel en wat niet wordt getolereerd. Dat kan in lokale media, buurtkranten, maar ook in speciale folders. Mensen die weten wat niet mag of niet wordt geaccepteerd, zullen minder snel grenzen overschrijden. Stel niet alleen grenzen, maar bied ook alternatieven: laat zien hoe het beter kan en wat er – in positieve zin – wordt verwacht. Dit maakt de overheid als regelgever en handhaver voorspelbaarder en toegankelijker.

Een manier voor het aangeven van grenzen is het opstellen en verspreiden van leefregels. Deze zijn erop gericht overlast te voorkomen, maar ook om de aanpak ervan te bevorderen. Het is goed mogelijk het opstellen van de leefregels in samenspraak met de bewoners te doen. Op die manier bepalen zij de regels die zij belangrijk vinden en zullen zij elkaar eerder op aanspreken.

# Colofon

Contactpersoon: Trinet Holtslag  
VROM-Inspectie  
Directie Uitvoering  
Programma Wonen  
Rijnstraat 8  
Postbus 16191  
2500 BD Den Haag

## **Juridisch onderzoek**

Michel Vols, Rijkuniversiteit Groningen (RUG)

## **Aanvullend onderzoek / tekst**

SEV Realisatie / onderdeel van Laagland'advies, Houten

## **Tekst en eindredactie**

Ilse Crooy Tekst en advies, Den Haag

## **Drukwerk omslag**

Drukkerij De Bink, Rijswijk

## **Fotografie**

Gemeente Groningen

Gemeente Eindhoven

Nationale Beeldbank (Robert Roelofsen: omslag, Allerd1: pag. 17,

Wil Tilroe-Otte: pag 21, Bert Dikker: pag. 38, Lilian Kluivers: pag. 47)

## **Datum publicatie**

Mei 2010

## **Publicatienummer**

0179

De Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering is een uitgave van de VROM-Inspectie in opdracht van het ministerie van WWI en in samenwerking met de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze publicatie is te downloaden via  
[www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl)



